

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO  
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E ECONÔMICAS  
FACULDADE DE DIREITO

**FIDELIDADE PARTIDÁRIA: UMA ANÁLISE SOBRE AS HIPÓTESES  
JUSTIFICADORAS PARA DESFILIAÇÃO PARTIDÁRIA E O SISTEMA  
ELEITORAL A ELAS APLICÁVEL**

LENILSON CARVALHO SILVEIRA

RIO DE JANEIRO

2017/2

LENILSON CARVALHO SILVEIRA

**FIDELIDADE PARTIDÁRIA: UMA ANÁLISE SOBRE AS HIPÓTESES  
JUSTIFICADORAS PARA DESFILIAÇÃO PARTIDÁRIA E O SISTEMA  
ELEITORAL A ELAS APLICÁVEL**

Monografia de final de curso, elaborada no âmbito da graduação em Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como pré-requisito para obtenção do grau de bacharel em Direito, sob orientação do Professor Doutor Carlos Alberto Pereira das Neves Bolonha.

RIO DE JANEIRO

2017/2

## CIP - Catalogação na Publicação

S587f      Silveira, Lenilson Carvalho  
Fidelidade Partidária: uma análise sobre as  
hipóteses justificadoras para desfiliação partidária  
e o sistema eleitoral a elas aplicável / Lenilson  
Carvalho Silveira. -- Rio de Janeiro, 2017.  
77 f.

Orientador: Carlos Alberto Pereira das Neves  
Bolonha.

Trabalho de conclusão de curso (graduação) -  
Universidade Federal do Rio de Janeiro, Faculdade  
de Direito, Bacharel em Direito, 2017.

1. Justa causa para desfiliação partidária. 2.  
Sistema eleitoral aplicável. 3. Fidelidade  
partidária. I. Bolonha, Carlos Alberto Pereira das  
Neves, orient. II. Título.

LENILSON CARVALHO SILVEIRA

**FIDELIDADE PARTIDÁRIA: UMA ANÁLISE SOBRE AS HIPÓTESES  
JUSTIFICADORAS PARA DESFILIAÇÃO PARTIDÁRIA E O SISTEMA  
ELEITORAL A ELAS APLICÁVEL**

Monografia de final de curso, elaborada no âmbito da graduação em Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como pré-requisito para obtenção do grau de bacharel em Direito, sob orientação do Professor Doutor Carlos Alberto Pereira das Neves Bolonha.

Data da Aprovação: \_\_/\_\_/\_\_\_\_.

Banca Examinadora:

\_\_\_\_\_  
Orientador

\_\_\_\_\_  
Membro da Banca

\_\_\_\_\_  
Membro da Banca

RIO DE JANEIRO

2017/2

## DEDICATÓRIA

Dedico esta pesquisa à minha amada esposa Patrícia e à minha princesa Isabely, fonte de inspiração e razão do meu viver.

## AGRADECIMENTOS

O meu mais profundo agradecimento à minha amada esposa Patrícia pelo carinho, pela compreensão e pelo encorajamento dedicados em todos os momentos dessa importante conquista. À minha querida filha Isabely por ter superado, mesmo com tão pouca idade, as minhas ausências durante essa caminhada. Aos meus amados pais Francisco e Maria Anaíde pela dedicação, pela torcida e pelas orações em todos os momentos de minha vida.

A tantos e tantos amigos, em especial Alexandre, Jonas, Júnior, Juvenal, Mauro, Michele, Miriam, Neide, Silvio e Vanderlei, que, de diversas formas, facilitaram a minha vida nesses últimos anos. Aos amigos de faculdade, em especial Antônio Carlos, Caroline, Cayo, Iago, Juliana, Laís, Larissa, Osvaldo, Thiago e Washington, por terem me proporcionado excelentes momentos durante esses cinco anos na busca pela graduação superior.

Por fim, ao Professor Doutor Carlos Bolonha por ter prontamente aceitado orientar esta pesquisa acadêmica desde as minhas primeiras ideias sobre o tema.

## RESUMO

Esta pesquisa pretende analisar as atuais hipóteses justificadoras para desfiliação partidária e o sistema eleitoral a elas aplicável, haja vista a regulação da matéria pelo Congresso Nacional no final de 2015, o que alterou de forma significativa os contornos normativos do instituto da fidelidade partidária. Nesse sentido, será verificado o contexto de ressurgimento desse importante mecanismo de preservação da soberania popular, uma vez que foi a partir da reaplicação do mencionado instituto que o Poder Judiciário delineou um rol específico de situações aptas a autorizar a migração partidária sem a consequente perda do mandato eletivo em desfavor de determinados agentes políticos. A partir dessa compreensão poder-se-á constatar até que ponto o Poder Legislativo, no exercício de sua típica função normativa, contribuiu para o aperfeiçoamento do regime democrático, posto que fora por meio dessa atuação que foram revogadas, mantidas e inauguradas novas situações justificadoras. Outro ponto que será verificado é o motivo pelo qual a Suprema Corte Brasileira decidiu pela não aplicação das hipóteses justificadoras aos cargos oriundos de ambos os sistemas eleitorais em vigor no ordenamento jurídico nacional, optando pela aplicação a somente um sistema eleitoral em específico.

Palavras-Chave: Democracia; Soberania Popular; Mandato Eletivo; Desfiliação Partidária; Justa Causa; Sistema Eleitoral.

## ABSTRACT

This research intends to analyze the current hypotheses justifying party partisanship and the electoral system applicable to them, due to the regulation of the matter by the National Congress at the end of 2015, which significantly altered the normative contours of the party loyalty institute. In this sense, it will be verified the resurgence context of this important mechanism for the preservation of popular sovereignty, since it was from the reapplication of the mentioned institute that the Judiciary outlined a specific role of situations capable of authorizing party migration without the consequent loss of elective mandate to the detriment of certain political agents. From this understanding it will be possible to verify to what extent the Legislative, in the exercise of its typical normative function, contributed to the improvement of the democratic regime, since it was through this action that new justificatory situations were revoked, maintained and inaugurated. Another point that will be verified is the reason why the Brazilian Supreme Court decided not to apply the justifying hypotheses to positions coming from both electoral systems in force in the national legal system, opting for the application to only one specific electoral system.

Keywords: Democracy; Popular Sovereignty; Elective Mandate; Partisan Parade; Just Cause; Electoral System.



## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADI – Ação Direta de Inconstitucionalidade  
CE – Código Eleitoral  
CRFB/1988 – Constituição da República Federativa do Brasil de 1988  
EC – Emenda à Constituição  
LE – Lei das Eleições  
LOPP – Lei Orgânica dos Partidos Políticos  
MC – Medida Cautelar  
MS – Mandado de Segurança  
STF – Supremo Tribunal Federal  
TSE – Tribunal Superior Eleitoral

## LISTA DE SÍMBOLO

§ - parágrafo

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	11
CAPÍTULO 1 – O RETORNO DA FIDELIDADE PARTIDÁRIA.....	14
1.1. A Consulta nº 1.398/DF ao TSE.....	15
1.2. A chancela do STF ao novo entendimento do TSE.....	21
1.3. A Resolução nº 22.610 do TSE .....	24
CAPÍTULO 2 - HIPÓTESES JUSTIFICADORAS PARA DESFILIAÇÃO PARTIDÁRIA.....	26
2.1. O abandono de parte das hipóteses justificadoras estabelecidas pela Justiça Eleitoral.....	27
2.1.1. A revogação da justa causa incorporação ou fusão de partido .....	27
2.1.2. A revogação da justa causa criação de novo partido .....	29
2.2. A adesão às hipóteses justificadoras estabelecidas pela Justiça Eleitoral .....	43
2.2.1. A manutenção da justa causa mudança substancial ou desvio reiterado do programa partidário.....	43
2.2.2. A manutenção da justa causa grave discriminação política pessoal.....	45
2.3. A inauguração de outras hipóteses justificadoras.....	47
2.3.1. A criação da justa causa relativa à “janela de oportunidade” .....	47
2.3.2. A Emenda Constitucional nº 91, de 18 de fevereiro de 2016.....	50
2.3.3. A Emenda Constitucional nº 97, de 4 de outubro de 2017 .....	52
CAPÍTULO 3 – SISTEMA ELEITORAL APLICÁVEL ÀS HIPÓTESES JUSTIFICADORAS .....	54
3.1. A infidelidade partidária e o Poder Legislativo.....	54
3.2. Sistema eleitoral: conceito e classificação.....	55
3.2.1. O sistema eleitoral majoritário .....	55
3.2.2. O sistema eleitoral proporcional.....	57
3.3. A infidelidade partidária e o Poder Judiciário .....	63
CONCLUSÃO.....	68
REFERÊNCIAS .....	71

## INTRODUÇÃO

O Poder Constituinte Originário de 1988, ao refundar juridicamente o Estado brasileiro, decidiu que ele tem de ser governado por meio de um regime cuja fonte de todo o poder deve emanar do povo, norteando a República Federativa do Brasil de acordo com os desígnios de seus cidadãos, verdadeiros titulares das escolhas e dos destinos do país. Isso significa dizer que se está sob a vigência de um regime democrático.

José Afonso da Silva (2012, p. 122) afirma que o princípio democrático, nos termos da Constituição, há de constituir uma democracia representativa e participativa, pluralista, e que seja a garantia geral da vigência e eficácia dos direitos fundamentais. De acordo com esse ensinamento, a concretização do regime democrático deve ocorrer por meio de uma fidedigna representação política e de uma efetiva participação popular, de modo a estabelecer e a assegurar direitos fundamentais, os quais são evidenciados especialmente pelo amplo exercício das liberdades de pensamento, de consciência e de crença religiosa, de expressão das atividades intelectual, artística, científica e de comunicação, de informação, de exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, de locomoção, de reunião, de associação e, sobretudo, de participação política nos negócios do Estado.

A liberdade de participação política instrumentaliza-se pelo exercício do sufrágio universal e do voto direto e secreto, com valor igual para todos, traduzindo-se na manifestação da soberania popular, fundamento legitimador da composição e da condução das instituições democráticas, conforme o contido no Texto Constitucional de 1988.<sup>1</sup> No processo de composição dessas instituições, há a necessária participação de determinadas associações, os partidos políticos, os quais funcionam como elementos aglutinadores das mais diversas concepções ideológicas oriundas do meio social. Conforme ensina Gilmar Mendes (2014, p. 742), os partidos políticos são importantes instituições na formação da vontade política. Por essa razão, eles precisam dispor de mecanismos que promovam a liberdade de criação, de organização e de funcionamento, a igualdade de condições na participação dos processos eleitorais, bem como a manutenção da representatividade legitimamente conquistada.

---

<sup>1</sup> BRASIL. Planalto. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Arts. 1º, parágrafo único, e 14, *caput*. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 31 jul. 2017.

Dentro do conjunto de mecanismos que deve estar à disposição dos partidos políticos (e a serviço do regime democrático), a fidelidade partidária figura como um dos mais importantes, posto que é por meio dela que se poderá assegurar a manutenção das escolhas feitas democraticamente pelo eleitor nos processos eleitorais, revelando estrita obediência ao princípio da soberania popular.

Segundo a doutrina de Marcos Ramayana (2006, p. 233), a fidelidade partidária pode ser entendida como acatamento das diretrizes e dos objetivos partidários por parte do filiado. Esse ensinamento revela a existência de dois agentes do ambiente partidário: o filiado eleito e o filiado não eleito. Sem deixar de se ter em mente o relevante papel que o filiado não eleito desempenha em favor da concepção ideológica personificada na figura do partido político, visto que ele também instrumentaliza a democracia participativa (conforme a lição de José Afonso da Silva), esta pesquisa acadêmica estará voltada para a atuação do filiado eleito, haja vista os desastrosos efeitos que uma representação política descomprometida com a vontade popular pode gerar ao regime democrático. Não por outro motivo, o ordenamento jurídico prevê a possibilidade de fazer cessar o exercício do mandato eletivo se constatado o abandono injustificado dos ideais e programas partidários por determinados agentes políticos.

Tendo em vista o que acaba de ser afirmado, é possível inferir que a depender da motivação da saída da agremiação e da natureza da função desempenhada há a permissão do ordenamento jurídico para que o mandatário continue o exercício da representação política em agremiação diferente da escolhida pelo povo no exercício de sua soberania. Por essa razão, há a necessidade de se conhecer os elementos normativos que circundam esse importante tema do Direito Eleitoral, uma vez que eles justificam a alteração do arranjo partidário estabelecido pelo eleitor ao final do processo eleitoral.

Ressalta-se que a realização de uma pesquisa que objetive enaltecer mecanismos de fortalecimento dos partidos políticos apresenta certo grau de dificuldade, uma vez que não raro essas agremiações parecem caminhar em sentido oposto às finalidades estabelecidas pelo ordenamento jurídico brasileiro. Entretanto, haja vista o relevante papel que os partidos políticos devem exercer no interesse do regime democrático, ou seja, a assegurar autenticidade do sistema representativo e defender os direitos fundamentais definidos na

Constituição Federal,<sup>2</sup> justifica-se o enfrentamento da dificuldade mencionada, pois, dessa forma, poder-se-á contribuir para o necessário debate sobre o aperfeiçoamento do regime democrático.

Diante dessas considerações, esta pesquisa se propõe a aprofundar o estudo do instituto da fidelidade partidária de modo a investigar e a entender as principais implicações relativas à mudança do rol de hipóteses justificadoras para desfiliação partidária, haja vista a recente positivação do instituto na LOPP (o que alterou parte do conteúdo normativo delineado pelo Poder Judiciário por ocasião da retomada da aplicação do instituto). Também será objeto de estudo o sistema eleitoral aplicável a essas hipóteses, visto que há um notório descompasso entre a intenção do legislador e a atuação do intérprete na aplicação da lei, evidenciando a falta de consenso entre Legislativo e Judiciário sobre o assunto.

O primeiro capítulo será dedicado às decisões judiciais que viabilizaram o retorno da aplicação da fidelidade partidária no ordenamento jurídico brasileiro, oportunidade em que serão demonstrados os fundamentos jurídicos utilizados pelos tribunais superiores e a forma pela qual o instituto foi positivado sob a égide da CRFB/1988.

O segundo capítulo será dedicado à abordagem da mudança do rol de hipóteses justificadoras, oportunidade em que serão estudadas as implicações decorrentes da revogação de parte das justas causas estabelecidas pela Justiça Eleitoral, os aspectos relativos à adesão do legislador federal às hipóteses cujas causas são imputadas primordialmente aos partidos políticos, bem como as consequências advindas da inovação normativa da matéria, haja vista a inauguração, por meio da inclusão nas normas constitucionais e infraconstitucionais, de outras hipóteses justificadoras.

O terceiro e último capítulo será dedicado aos sistemas eleitorais aplicáveis às hipóteses justificadoras, ponto de dissenso entre Legislativo e Judiciário, oportunidade na qual será demonstrada a intenção do legislador, a dinâmica de funcionamento dos sistemas eleitorais em vigor e os fundamentos da decisão do STF que determinou a inaplicabilidade da perda do mandato a um sistema eleitoral em específico.

---

<sup>2</sup> BRASIL. Planalto. Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995. Dispõe sobre Partidos Políticos, regulamenta os arts. 17 e 14, §3º, inciso V, da Constituição Federal (LOPP). Art. 1º. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9096.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9096.htm)>. Acesso em 31 jul. 2017.

## CAPÍTULO 1 – O RETORNO DA FIDELIDADE PARTIDÁRIA

Apesar de o instituto da fidelidade partidária ter ganhado novos contornos normativos por ocasião da entrada em vigor da lei que promoveu a minirreforma eleitoral de 2015,<sup>3</sup> a retomada da sua aplicação ocorreu em 2007, ano em que TSE e o STF proferiram novas decisões sobre o tema. Diz-se retomada porque o instituto vigeu no ordenamento jurídico brasileiro entre os anos de 1969 e 1985, quando foi positivado na Carta Constitucional de 1969.

A título de registro, cabe mencionar que naquele contexto histórico, o Texto Constitucional então vigente estabelecia a perda do mandato a qualquer membro do Poder Legislativo que, por atitudes ou pelo voto, se opusesse às diretrizes legitimamente estabelecidas pelos órgãos de direção partidária ou que deixasse o partido sob cuja legenda tivesse sido eleito.<sup>4</sup> Nota-se que na configuração inicial do instituto havia a previsão da perda do mandato se constatado: qualquer manifestação parlamentar em sentido contrário às diretrizes emanadas pelos órgãos de direção partidária ou desfiliação do partido pelo qual houvesse sido eleito o mandatário, independentemente do fato que o motivasse. É importante esclarecer que, em razão dessas vertentes de aplicação, a infidelidade partidária era qualificada como ato ilícito, conforme se verifica pela leitura da Carta Política de 1969.<sup>5</sup> Após ter sua configuração original sutilmente alterada, visto que se passou a permitir a desfiliação do parlamentar em exercício para que ele figurasse como membro fundador de uma nova agremiação,<sup>6</sup> o instituto da fidelidade partidária foi revogado em 1985,<sup>7</sup> não sendo regulado pelo Constituinte Originário de 1988 da forma como foi inicialmente positivado.

<sup>3</sup> BRASIL. Planalto. Lei nº 13.165, de 29 de setembro de 2015. Altera as Leis nºs 9.504, de 30 de setembro de 1997, 9.096, de 19 de setembro de 1995, e 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral, para reduzir os custos das campanhas eleitorais, simplificar a administração dos Partidos Políticos e incentivar a participação feminina. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2015-2018/2015/lei/13165.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2015/lei/13165.htm)>. Acesso em: 31 jul. 2017.

<sup>4</sup> \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Constituição da República Federativa do Brasil de 1967 (redação dada pela Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969). Art. 152, parágrafo único. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao67EMC69.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67EMC69.htm)>. Acesso em: 31 jul. 2017.

<sup>5</sup> Idem, art. 35, inciso V.

<sup>6</sup> \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Emenda Constitucional nº 11, de 13 de outubro de 1978. Art. 1º. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Emendas/Emc\\_anterior1988/emc11-78.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc11-78.htm)>. Acesso em: 31 jul. 2017.

<sup>7</sup> \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Emenda Constitucional nº 25, de 15 de maio de 1985. Art. 1º. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Emendas/Emc\\_anterior1988/emc25-85.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc25-85.htm)>. Acesso em: 31 jul. 2017.

Após esse breve resgate histórico, importante para se compreender a diferença em relação ao atual conteúdo normativo da fidelidade partidária, faz-se necessário retornar ao ano de 2007, marco temporal do retorno do instituto no ordenamento jurídico brasileiro. Mas como isso foi possível se a CRFB/1988 optou por atribuiu aos partidos políticos a tarefa de estabelecer normas de disciplina e fidelidade partidária?<sup>8</sup>

Para responder a essa indagação, é necessário conhecer os históricos pronunciamentos do TSE e do STF sobre o tema, proferidos no mencionado ano de 2007, uma vez que deles resultaram uma nova leitura do Texto Constitucional idealizado e promulgado pelo Constituinte Originário de 1988. Entender como foi possível retomar a aplicação do instituto da fidelidade partidária sob a vigência da CRFB/1988 será o objetivo deste capítulo a partir de agora.

### 1.1. A Consulta nº 1.398/DF ao TSE

Conforme inicialmente mencionado, o ano de 2007 representa o marco temporal da aplicabilidade do instituto da fidelidade partidária no período pós-redemocratização, uma vez que foi naquele ano que o TSE e o STF consolidaram novos entendimentos jurisprudenciais acerca do tema. Mas quem provocou o Judiciário nesse sentido?

A iniciativa coube ao então Partido da Frente Liberal, atual Democratas, que formulou uma consulta ao TSE.<sup>9</sup> O objetivo da agremiação era saber se partidos ou coligações poderiam preservar a vaga obtida pelo sistema eleitoral proporcional diante de pedido de cancelamento de filiação ou de transferência de candidato eleito por um partido para outra legenda. O consulente apontou como fundamento constitucional a filiação partidária como condição de elegibilidade e como fundamento infraconstitucional a relação existente entre candidatos eleitos e quociente eleitoral e, ainda, a relação entre cálculo de médias e votos válidos recebidos pelas agremiações partidárias.<sup>10</sup>

---

<sup>8</sup> Op. cit., art. 17, §1º, parte final.

<sup>9</sup> BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Consulta nº 1.398/DF. Relator Ministro Cesar Asfor Rocha. Acórdão disponível em: <http://inter03.tse.jus.br/sjur-consulta/pages/inteiro-teor-download/decisao.faces?idDecisao=28376&noCache=742854844>. Acesso em: 21 ago. 2017.

<sup>10</sup> Idem, p. 2 do acórdão.



O relator da consulta, Ministro Cesar Asfor Rocha, ao iniciar sua fundamentação, advertiu que a controvérsia suscitava a recorrente indagação acerca da titularidade do mandato eletivo: direito subjetivo do eleito ou da agremiação partidária?<sup>11</sup> Ressaltando a essencialidade dos partidos políticos na democracia representativa e a qualificação dessas agremiações na ordem constitucional vigente, o relator afirmou que a solução ao problema formulado perpassaria pela interpretação e pela utilização de princípios constitucionais.<sup>12</sup>

Ressalta-se que naquele contexto prevalecia o entendimento do STF no sentido da não aplicabilidade do instituto da fidelidade partidária, haja vista a ausência de previsão expressa na CRFB/1988 no sentido de sancionar o mandatário político com a perda do mandato eletivo por desfiliação partidária.<sup>13</sup> Apesar desse posicionamento jurisprudencial da Suprema Corte Brasileira, o Ministro Cesar Asfor Rocha advertiu que essa concepção não estaria consonante com o acatamento à força normativa dos princípios constitucionais e com o momento presente: *“rigorosamente intolerante com tudo o que represente infração à probidade e à moralidade administrativas e públicas”*.<sup>14</sup>

Nesse sentido, o relator invocou o princípio constitucional da moralidade, previsto no do art. 37, *caput*, da CRFB/1988, como norma jurídica apta a identificar o vínculo entre o indivíduo eleito e o partido político pelo qual aquele disputou a eleição, afastando, assim, a concepção de que o mandato político eletivo pertenceria ao candidato eleito. Para o Ministro Cesar Asfor Rocha, o princípio constitucional em tela repudia o uso de qualquer prerrogativa pública no interesse particular ou privado, sendo irrelevante a afirmação de que a troca de partidos estaria legitimada diante da ausência de norma proibitiva expressa do Texto Constitucional de 1988. Dessa maneira, ressaltou que o mandato eletivo é uma função política e pública e como tal afasta a lógica de que o que não é proibido permitido está (aplicável a outras relações jurídicas).

---

<sup>11</sup> Idem, p. 3 do acórdão.

<sup>12</sup> Idem, p. 4 do acórdão.

<sup>13</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 20.927/DF, Relator Ministro Moreira Alves, e Mandado de Segurança nº 23.405/GO, Relator Ministro Gilmar Mendes. Acórdãos disponíveis em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=85369>> e <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=85960>>. Acesso em: 19 ago. 2017.

<sup>14</sup> Op. cit., p. 7 do acórdão.

Como fundamentos legais, o ministro relator socorreu-se dos arts. 108 e 175, §4º do CE,<sup>15</sup> visto que, segundo esses dispositivos normativos, os partidos ou coligações elegem candidatos à medida que alcancem o quociente partidário, sendo atribuídos ao partido inclusive os votos do candidato declarado inelegível ou com registro cancelado após a eleição. Por isso, considerou que as agremiações partidárias são as destinatárias dos votos obtidos no sistema eleitoral proporcional.

O Ministro Cesar Asfor Rocha também sinalizou que o sistema jurídico fundamenta-se para além do direito positivo, possuindo um caráter funcionalista, segundo o qual os valores, além de não poderem ser descartados, possuem aspectos axiológicos cujos sentidos são construídos pela atuação de cortes de justiça. Apontando essas razões de ordem jurídica e moral, o relator afirmou que a Justiça Eleitoral, instada a se manifestar, não poderia consentir com a absorção do mandato eletivo por agremiação partidária não sufragada pelo voto popular. Por isso, entendeu que partidos e coligações conservam o direito à vaga obtida pelo sistema proporcional, quando houver pedido de cancelamento de filiação ou de transferência do candidato eleito por um partido para outra legenda.<sup>16</sup>

A análise da consulta sob estudo revela que os membros do TSE se debruçaram sobre outros importantes argumentos a favor do retorno da fidelidade partidária como instituto capaz assegurar a titularidade do mandato eletivo na órbita de direitos das agremiações partidárias tal como defendido pelo relator. Nesse sentido, após tecer importantes considerações acerca das características do sistema proporcional e do papel dos partidos políticos na democracia representativa sob a vigência da CRFB/1988, o Ministro Cezar Peluso afirmou que o mandamento contido no art. 17, §1º, do Texto Constitucional em vigor (o qual determina que os estatutos partidários deverão estabelecer normas de disciplina e fidelidade partidária) não é capaz, por si só, de esgotar a toda a matéria relativa ao vínculo estabelecido entre candidato e partido político, uma vez que esse dispositivo constitucional tem por fim regular as relações internas entre o partido e seu filiado, enquanto que a consulta formulada tinha por objetivo tratar dos aspectos externos dessa relação.<sup>17</sup> Para o Ministro

---

<sup>15</sup> BRASIL. Planalto. Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965. Institui o Código Eleitoral. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L4737.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4737.htm)>. Acesso em: 31 jul. 2017.

<sup>16</sup> Op. cit., p. 10 do acórdão.

<sup>17</sup> Op. cit., p. 26-27 do acórdão.

Peluzo, a consulta não suscitava somente a questão sobre a fidelidade partidária, mas sim sobre a fidelidade ao eleitor.<sup>18</sup>

O Ministro Cezar Peluso advertiu:

“não se está a propor, de forma alguma, restrição ou embaraço à liberdade de filiação partidária, nem à liberdade de consciência, e, tampouco, cassação, perda ou suspensão de direitos políticos, cujos valores são também tutelados pela Constituição da República e não se indispõem, em ponto algum, com o reconhecimento de que toda mudança injustificada de partido aniquila o fundamento estrutural que dá legitimidade ao exercício do mandato do representante.”<sup>19</sup>

Ressaltando a filiação partidária como requisito e pressuposto constitucional do mandato, haja vista o mandamento constitucional previsto no art. 14, §3º, inciso V, da CRFB/1988, o Ministro Peluso defendeu a preservação da vaga conquistada na disputa eleitoral em favor do partido político de origem quando o eleito cancelar sua filiação ou se transferir injustificadamente para outra legenda. Segue transcrição do trecho do voto proferido com importante ponderação sobre o que acaba de ser mencionado:

“Onde fica a função representativa dessas correntes de opiniões que os partidos, como corpos intermediários, estão destinados a desempenhar? Se o candidato, eleito por ter-se comprometido com determinado ideário político, mudar, uma vez diplomado e empossado, imediatamente para partido com ideário completamente diferente, demonstra, com isso, que não dá a mínima importância aos eleitores que nele depositaram o voto de confiança de que sustentaria aqueles ideais no parlamento.”<sup>20</sup>

O Ministro Cezar Peluso afirmou que a desfiliação ou a transferência injustificada configuraria ato culposos incompatível com a função representativa do ideário político em cujo nome mandatário foi eleito.<sup>21</sup> Contudo, ressaltou que eventual mudança de partido não representa conduta apta a configurar ato ilícito, assinalando para a impossibilidade de aplicação do art. 55 da CRFB/1988, visto que esse dispositivo normativo elenca as hipóteses configuradoras de atos ilícitos capazes de ensejar a perda do mandato a deputado ou senador.

O eminente ministro ressaltou que há casos em os próprios partidos motivam o cancelamento de filiação ou a transferência de seus parlamentares para outras agremiações,

---

<sup>18</sup> Op. cit., p. 28 do acórdão.

<sup>19</sup> Op. cit., p. 30 do acórdão.

<sup>20</sup> Op. cit., p. 43 do acórdão.

<sup>21</sup> Op. cit., p. 31-32 do acórdão.

dando causa à desfiliação ou à mudança de agremiação por parte do parlamentar. Por isso, entendeu que:

“Algumas exceções devem, contudo, ser asseguradas em homenagem à própria necessidade de resguardo da relação eleitor-representante e dos princípios constitucionais da liberdade de associação e de pensamento. São elas, v.g., a existência de mudança significativa de orientação programática do partido, hipótese em que, por razão intuitiva, estará o candidato eleito autorizado a desfiliar-se ou transferir-se de partido, conservando o mandato. O mesmo pode dizer-se, *mutatis mutandis*, em caso de comprovada perseguição política dentro do partido que abandonou.

Essas são situações em que a desfiliação e a mudança se justificam em reverência à mesma necessidade de preservação do mandato conferido pelo povo ao representante afiliado a determinada agremiação política, com o intuito de proteger o voto do eleitor, dado, em nosso sistema, não apenas à pessoa, mas sobretudo ao partido que a acolhe. Resguarda-se aí, em substância, a confiança depositada pelo eleitor nas propostas e idéias cuja expressão estão à raiz do sistema representativo proporcional.

E, porque é o partido que, em tais hipóteses, terá dado causa ao rompimento daquela relação complexa, por alteração superveniente de sua linha político-ideológica ou pela prática odiosa de perseguição, será ele, não o candidato eleito, que deverá suportar o juízo de inexistência de direito subjetivo à conservação do mandato em sua esfera jurídica”<sup>22</sup>

Os votos que se seguiram reafirmaram os fundamentos até aqui demonstrados, deixando claro que os partidos políticos deveriam ter preservados os mandatos eletivos conquistados pelo sistema proporcional quando se estivesse diante de cancelamento de filiação ou transferência injustificada de parlamentar para outro partido. Nesse sentido, o Ministro José Delgado, mesmo aderindo à linha de entendimento do relator, apontou que o partido não poderia e não deveria restringir ou arbitrar a liberdade de opinião de seus filiados,<sup>23</sup> demonstrando que o contorno que se estava dando ao dever de fidelidade partidária caminhava ao encontro do Texto Constitucional de 1988, pois compatibilizava autenticidade do sistema representativo, atuação parlamentar e direito fundamental à liberdade de expressão.

Quando a tese defendida pelo relator caminhava para a obtenção da unanimidade, já que os ministros que votaram até aquele momento assim o acompanharam, o Ministro Marcelo Ribeiro interrompeu esse caminho. Ele entendeu que não havia fundamento constitucional ou

---

<sup>22</sup> Op. cit., p. 32 do acórdão.

<sup>23</sup> Op. cit., p. 51 do acórdão.

infraconstitucional que desse guarida à manutenção do mandato parlamentar na esfera dos partidos políticos tal como fundamentado pelos demais ministros até aquele momento.<sup>24</sup>

O Ministro Marcelo Ribeiro invocou dispositivos normativos da LOPP, bem como o entendimento jurisprudencial dominante do STF, fundamentando seu voto de modo a acordá-lo com a linha de argumentação vendedora dos precedentes do Pretório Excelso. Ele afirmou não havia espaço para se valer de princípios implícitos quando a perda do mandato (sanção pelo ato de infidelidade partidária) deixou de figurar expressamente no texto da atual Constituição por manifesta vontade do Constituinte de 1988.<sup>25</sup> Assim, votou contrariamente à tese defendida pelo relator, mesmo já tendo sido alcançada a maioria para a inovação jurisprudencial da matéria.

Dos argumentos que acabam de ser mencionados, verifica-se que a Corte Superior Eleitoral brasileira inaugurou, sob a vigência da CRFB/1988, uma nova interpretação acerca do instituto da fidelidade partidária, sinalizando aos partidos políticos a possibilidade da retomada dos mandatos parlamentares quando da ocorrência de cancelamento de filiação ou de desfiliação injustificada por parte do representante eleito, salvo se as próprias agremiações motivassem o abandono dos quadros partidários mediante mudança significativa de orientação programática ou perseguição política.

O ponto crucial dessa decisão consiste em verificar que a tese vencedora apoiou-se prescrições jurídicas não expressas na CRFB/1988. Nesse passo, a maioria capitaneada pelo Ministro Cesar Asfor Rocha, conjugando o princípio da soberania popular com o da moralidade administrativa, afastou a concepção segundo a qual o mandato eletivo orbitava na esfera dos direitos subjetivos do eleito, passando a considerá-lo, via de regra, como direito subjetivo dos partidos políticos.

É importante ainda registrar que esse pronunciamento jurisdicional caracterizou o ato de infidelidade partidária de modo diverso ao inicialmente positivado no ordenamento jurídico brasileiro: antes, incidente sobre a atuação parlamentar e sobre a desfiliação partidária (justificada ou não), sendo considerada uma conduta ilícita; agora, incidente somente sobre a

---

<sup>24</sup> Op. cit., p. 55 do acórdão.

<sup>25</sup> Op. cit., p. 60-61 do acórdão.

desfiliação partidária injustificada, sendo considerada uma conduta lícita (haja vista o regular exercício do direito fundamental de desassociação previsto na CRFB/1988).<sup>26</sup>

## 1.2. A chancela do STF ao novo entendimento do TSE

A partir do novo entendimento firmado pelo TSE quanto à possibilidade de os partidos políticos e coligações conservarem o direito à vaga obtida pelo sistema eleitoral proporcional diante da ocorrência do pedido de cancelamento de filiação ou de transferência do candidato eleito por um partido para outra legenda, o Partido Popular Socialista (PPS), o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) e o Democratas (DEM) impetraram os mandados de segurança nº 26.602,<sup>27</sup> 26.603<sup>28</sup> e 26.604<sup>29</sup> no STF, em virtude da negativa do Presidente da Câmara dos Deputados em dar posse aos suplentes das mencionadas legendas, tendo em vista a ocorrência do transfuguismo partidário<sup>30</sup> por parte dos parlamentares titulares. Em razão de possuírem o mesmo objeto, esses mandados de segurança foram julgados conjuntamente em sessão plenária nos dias 03 e 04 de outubro de 2007.

A maioria dos ministros do STF posicionou-se no sentido de enfatizar a essencialidade dos partidos políticos no modelo democrático adotado pela CRFB/1988, apontando o grave prejuízo gerado a esse regime diante da reiterada ocorrência do fenômeno do transfuguismo partidário. Para os ministros que se manifestaram nesse sentido (Ministros Ellen Gracie – Presidente –, Celso de Mello, Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Cezar Peluso, Ayres Britto, Cármen Lúcia e Menezes Direito), a mudança injustificada de partido político no curso do exercício do mandato eletivo simbolizava reprovável ultraje à vontade popular, sendo, por essa razão, mais que necessário exigir dos representantes eleitos a observância do compromisso firmado com as correntes ideológicas sufragadas nas urnas, visto que elas cumprem o essencial papel de intermediação dos anseios e reivindicações da sociedade perante o Estado.

---

<sup>26</sup> Op. cit., art. 5º, inciso XX.

<sup>27</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de segurança nº 26.602/DF. Relator Ministro Eros Grau. Acórdão disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=555539>>. Acesso em: 21 ago. 2017.

<sup>28</sup> \_\_\_\_\_. Mandado de segurança nº 26.603/DF. Relator Ministro Celso de Mello. Acórdão disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=570121>>. Acesso em: 21 ago. 2017.

<sup>29</sup> \_\_\_\_\_. Mandado de segurança nº 26.604/DF. Relatora Ministra Cármen Lúcia. Acórdão disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=552057>>. Acesso em: 21 ago. 2017.

<sup>30</sup> Mudança de partido de candidato eleito para nova agremiação, sem justo motivo. Glossário Eleitoral. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleitor/glossario/termos-iniciados-com-a-letra-t/#transfugismo-partidario>>. Acesso em: 31 jul. 2017.

Por essas razões, essa expressiva maioria decidiu por superar o entendimento então prevalecente, o qual não se autorizava a interrupção do exercício do mandato pelo candidato eleito diante da prática da desfiliação injustificada, passando a permitir a retomada dos mandatos pelos partidos políticos nos moldes assentados pelo TSE.

A divergência a esse posicionamento (a cargo dos Ministros Eros Grau, Joaquim Barbosa e Ricardo Lewandowski) entendeu que não havia a possibilidade de fazer cessar o exercício do mandato político em razão da mudança de agremiação política no curso do mandato porque o Texto Constitucional de 1988 não elenca o ato de infidelidade partidária entre as hipóteses tipificadas como atos ilícitos.<sup>31</sup>

O Ministro Eros Grau destacou ainda que nas hipóteses estabelecidas pelo Texto Constitucional em vigor a perda do mandato deve ser deliberada pelo Plenário da Câmara dos Deputados ou ser declarada pela Mesa da Casa respectiva.<sup>32</sup> Por isso, advertiu que não havia ato coator a ser imputado exclusivamente ao presidente da Câmara dos Deputados, já que a CRFB/1988 nada estabelece nesse sentido.

Já o Ministro Joaquim Barbosa entendeu que não se deveria conferir tamanha centralidade aos partidos políticos, uma vez que no atual arranjo democrático brasileiro, segundo afirmou, essas organizações são apenas um dos instrumentos postos à disposição do povo para o exercício do seu poder soberano, dispondo (o povo), alternativamente, de outros meios como, por exemplo, as organizações não-governamentais. Na concepção do Ministro, os partidos poderiam não estar realmente qualificados para expressar a vontade e os anseios dos membros da sociedade, sendo, por essa razão, equivocado atribuir tamanha relevância a essas agremiações em detrimento da real vontade do eleitor. Ele também ressaltou que não parecia adequado resolver a questão sob a luz dos princípios implícitos, já que o Constituinte de 1988, deliberadamente, decidiu por não estipular nenhuma sanção para o ato de infidelidade partidária na CRFB/1988. Dessa forma, alinhou seu voto à fundamentação proferida pelo Ministro Marcelo Ribeiro do TSE.

O Ministro Ricardo Lewandowski entendeu que, embora o instituto da fidelidade partidária pudesse garantir um mínimo de autenticidade ao sistema representativo, visto que

---

<sup>31</sup> Op. cit., art. 55, incisos.

<sup>32</sup> Op. cit., art. 55, §§ 2º e 3º.

se poderia exigir a observância das diretrizes programáticas e ideológicas das agremiações por parte dos mandatários políticos, o problema da falta de vínculo ideológico dos parlamentares com suas respectivas agremiações residiria no falho processo de escolha de candidatos no seio dos partidos políticos. Além do mais, ele ressaltou que a aplicação do entendimento proferido pelo TSE poderia causar indevidos prejuízos aos parlamentares, uma vez que eles se desfiliam das agremiações pelas quais haviam sido eleitos sob o respaldo legal e jurisprudencial então vigentes, apesar de advertir que essas atividades deveriam acompanhar os anseios sociais e o processo histórico. Assim, inspirado especialmente nos princípios da segurança jurídica e da proteção da confiança, posicionou-se favoravelmente às migrações partidárias ocorridas até aquele momento.

Apesar dessas importantes considerações levantadas pela divergência, a mudança de posicionamento do STF sobre o retorno da fidelidade partidária foi inevitável. Restava estabelecer a partir de qual momento aquela inovadora jurisprudência produziria seus efeitos.

Nesse passo, o Ministro Celso de Mello entendeu que deveria ser a partir de 27 de março daquele ano, visto que fora a partir dessa data que se tornou possível a revisão da jurisprudência pelo STF. Segundo afirmou, a tese construída pelo TSE contou com a participação de três ministros do STF (Ministros Marco Aurélio, Cezar Peluso e Ayres Britto), o que sinalizaria uma mudança do posicionamento jurisprudencial da Suprema Corte. O Ministro Joaquim Barbosa divergiu dessa proposta porque entendeu que a matéria deveria tomar como referência a jurisprudência do STF, a qual se mantinha válida até aquele momento, e não a jurisprudência do TSE. Suscitando o princípio da segurança jurídica, o Ministro Joaquim defendeu que a prospecção dos efeitos daquela decisão, ou seja, produção de efeitos *ex nunc*. Ainda assim, prevaleceu o argumento defendido pelo Ministro Celso de Mello e o marco temporal fixado para a produção de efeitos da decisão foi o dia 27 de março de 2007, data da resposta à Consulta nº 1.398/DF pelo TSE.

A leitura das fundamentações proferidas nesse histórico julgamento do STF revela outro importante elemento para a efetivação da aplicação da fidelidade partidária no ordenamento jurídico brasileiro sob a vigência da CRFB/1988 que foi a preocupação em se estabelecer o procedimento administrativo de justificação perante os órgãos da Justiça Eleitoral. Nesse passo, o Ministro Celso de Mello advertiu que seria necessária, diante da lacuna normativa a edição de uma resolução pelo TSE como medida para se assegurar, com ampla dilação



probatória, o direito de defesa e o contraditório ao parlamentar desfilado, nos casos em que a agremiação política motiva a saída do mandatário, e ao partido político, nos casos em que o desfilado abandona injustificadamente os quadros partidários. Essa solução também constou nos fundamentos do voto proferido pelo Ministro Gilmar Mendes, o qual atribuiu à Corte Superior Eleitoral a incumbência de regulamentar o procedimento administrativo por meio de normas processuais e materiais, cujos principais aspectos serão brevemente mencionados na próxima seção.

Dessa forma, verifica-se que o STF, ao cancelar o entendimento firmado pelo TSE na Consulta nº 1.398/DF, inaugurou a nova leitura constitucional acerca do instituto da fidelidade partidária, cuja inobservância – revelada pelo abandono injustificado dos quadros partidários – vem autorizar a retomada do mandato eletivo pelo partido político legitimado pelo voto popular. É interessante notar que essa nova interpretação do STF sobre o tema veio reforçar o importante dever apontado pela Corte Superior Eleitoral no sentido de que os partidos políticos se mantenham fiéis às concepções e programas assumidos perante o eleitor e o representante eleito, bem como de que eles não pratiquem atos de perseguição política em relação a este, pois de outro modo estarão desautorizados a conservarem a representatividade conquistada.

### 1.3. A Resolução nº 22.610 do TSE

Conforme já registrado, a Resolução do TSE nº 22.610, de 25 de outubro de 2007,<sup>33</sup> teve fundamento na determinação do STF quando do julgamento conjunto dos mandados de segurança em que se restabeleceu a aplicação do instituto da fidelidade partidária. A regulação do TSE veio disciplinar os procedimentos administrativos de perda de cargo eletivo, bem como de justificação de filiação partidária. O primeiro tem como pressupostos a efetiva desfiliação partidária e ausência de justa causa para desfiliação (GOMES, 2017, p. 127) e o segundo, por consequência, além do pressuposto da efetiva desfiliação, a constatação de justa causa.

No âmbito das normas processuais, a resolução regulou aspectos relacionados à competência para conhecimento e julgamento da demanda, aos meios de prova, aos prazos

---

<sup>33</sup> BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Resolução nº 22.610, de 25 de outubro de 2007. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/legislacao-tse/res/2007/RES226102007.htm>>. Acesso em: 31 jul. 2017.

processuais, à legitimidade ad causam, entre outros. Pelo fato de o objeto de estudo deste trabalho acadêmico não guardar relação com o âmbito processual da fidelidade partidária, essa matéria não será pormenorizada, sendo suficiente esse breve registro.

No âmbito das normas materiais, a resolução estabeleceu as hipóteses justificadoras para desfiliação partidária e o sistema eleitoral aplicável. Ressalta-se que quanto a este último o TSE foi instado a se manifestar (antes mesmo da edição da regulamentação) se também seria aplicável ao sistema eleitoral majoritário.<sup>34</sup> Em razão da resposta positiva da Corte Superior Eleitoral, o texto da resolução estabeleceu a caracterização da infidelidade partidária a ambos os sistemas eleitorais em vigor. É necessário destacar que a mencionada resolução foi considerada compatível com a CRFB/1988, haja vista as decisões proferidas pelo STF nas ADI nº 3.999/DF e nº 4.086/DF no ano de 2008.<sup>35</sup>

Por terem sido objeto de regulação da minirreforma eleitoral de 2015, esses aspectos materiais do atual conteúdo normativo da fidelidade partidária serão analisados nos capítulos seguintes desta monografia, oportunidades em que serão mais bem explicitados.

---

<sup>34</sup> BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Consulta nº 1.407/DF. Relator Ministro Ayres Britto. Acórdão disponível em: <<http://inter03.tse.jus.br/sjur-consulta/pages/inteiro-teor-download/decisao.faces?idDecisao=29419&noChache=1911403614>>. Acesso em: 21 ago. 2017.

<sup>35</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.999/DF e Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.086/DF. Ambas de Relatoria do Ministro Joaquim Barbosa. Acórdãos disponíveis em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=586949>> e <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=586951>>. Acesso em: 19 ago. 2017.

## CAPÍTULO 2 – HIPÓTESES JUSTIFICADORAS PARA DESFILIAÇÃO PARTIDÁRIA

O ato de infidelidade partidária nos moldes até aqui revelados, ou seja, como sendo aquele capaz de fazer cessar o exercício do mandato político, haja vista a ocorrência de desfiliação injustificada da agremiação pela qual o parlamentar foi eleito, faz incidir o regime jurídico que abarca o art. 22-A da LOPP e a Resolução TSE nº 22.610/2007. Esta disciplina o processo de perda de cargo eletivo, enquanto que aquele estabelece as hipóteses legais de justificação para desfiliação partidária.

Cabe rememorar que a edição da resolução acima mencionada decorreu da determinação do plenário do STF por ocasião do julgamento conjunto dos mandados de segurança nº 26.602, 26.603 e 26.604, a fim de regular o procedimento administrativo de perda do mandato quando da ocorrência de desfiliação injustificada. Além de cumprir essa determinação, o TSE cuidou de cristalizar no texto da resolução a convergência de entendimentos acerca das principais hipóteses autorizadoras da continuidade do exercício do mandato ao parlamentar que se desfiliou do partido pelo qual foi eleito.<sup>36</sup> Nesse sentido, ficaram estabelecidas as seguintes hipóteses justificadoras na mencionada resolução: incorporação ou fusão do partido político, criação de novo partido político, mudança substancial ou desvio reiterado do programa partidário e grave discriminação pessoal.<sup>37</sup>

A disciplina da matéria ficou assim regulada até a minirreforma eleitoral de 2015, quando houve a revogação do rol acima elencado. Em vista disso, foi incluído o art. 22-A na LOPP, o qual passou a considerar como justa causa somente as seguintes hipóteses: mudança substancial ou desvio reiterado do programa partidário, grave discriminação política pessoal e mudança de partido efetuada durante o período de trinta dias que antecede o prazo de filiação exigido em lei para concorrer ao pleito eleitoral, majoritária ou proporcional, ao término do mandato vigente.<sup>38</sup>

Constatada a substancial alteração das hipóteses justificadoras, haja vista a manutenção de apenas uma hipótese tal como inicialmente estabelecido (mudança substancial ou desvio

---

<sup>36</sup> Diz-se convergência de entendimentos das principais hipóteses autorizadoras porque os incisos III e IV do §1º do art. 1º da Resolução TSE nº 22.610/2007 resultaram do entendimento do TSE na Consulta nº 1.398/DF, os quais foram confirmados pela maioria dos ministros do STF por ocasião do julgamento conjunto dos mandados de segurança nº 26.602, 26.603 e 26.604, conforme demonstrado no CAPÍTULO 1 desta pesquisa acadêmica.

<sup>37</sup> Op. cit., art. 1º, §1º, incisos.

<sup>38</sup> Op. cit., parágrafo único, incisos.

reiterado do programa partidário), faz-se necessária uma análise aprofundada do assunto, a fim de se identificar eventuais avanços ou retrocessos na matéria. Esse será o objetivo deste capítulo.

## 2.1. O abandono de parte das hipóteses justificadoras estabelecidas pela Justiça Eleitoral

### 2.1.1. A revogação da justa causa incorporação ou fusão de partido

A antiga justa causa referente à incorporação ou fusão de partido não constou expressamente nas fundamentações dos votos que responderam à Consulta nº 1.398/DF. Entretanto, é possível identificar a possível lógica pela qual essa hipótese figurou na mencionada resolução: o fato de o partido político dar causa à extinção do vínculo existente entre ele e seu parlamentar, pois, sendo o partido o causador da desfiliação, ele *“deverá suportar o juízo de inexistência de direito subjetivo à conservação do mandato em sua esfera jurídica”*.<sup>39</sup> Esse é o motivo pelo qual se supõe a inclusão da justa causa relativa à incorporação ou fusão de partido entre as demais.

Durante a vigência da justa causa sob análise, Cordeiro e Silva (2015, p. 123) advertiram que a incorporação ou fusão de agremiação altera a estrutura partidária pela qual o mandatário fora eleito, não podendo ser exigida a adesão do mesmo àquela nova formação, sob pena de lhe ser extraído o mandato eletivo. Sobre a transformação da estrutura partidária, José Jairo Gomes (2017, p. 111-112) esclarece:

“Ocorre incorporação quando um ou vários partidos são absorvidos por outro, que lhes sucede em todos os direitos e obrigações. As agremiações incorporadas deixam de existir, subsistindo apenas a incorporadora. A seu turno, a fusão é o processo pelo qual um ou mais partidos se unem, de maneira a formar outro, o qual sucederá os demais nos seus direitos e obrigações. Com a fusão se dá a extinção das agremiações que se uniram para formar a nova entidade jurídica.”

Mas quem poderia se valer da justa causa sob análise enquanto ela vigeu? Dependia da forma de transformação partidária. Cordeiro e Silva (2015, p. 124-126), fazendo alusão a outras manifestações do TSE sobre a matéria, apontaram que somente os parlamentares oriundos do partido político incorporado (em caso de incorporação) ou os membros de

<sup>39</sup> Op. cit., voto do Ministro Cezar Peluzo, p. 32 do acórdão.

quaisquer dos partidos originários (em caso de fusão) e com prazo máximo de trinta dias entre o fato e o pedido de reconhecimento.<sup>40</sup>

Cabe esclarecer que a minirreforma eleitoral de 2015 teve como ponto de partida o Projeto de Lei do Senado nº 5.735/2013.<sup>41</sup> Este, ao prever a inclusão do art. 22-A na LOPP, contemplava, na redação originária, a incorporação ou fusão como justa causa para desfiliação partidária, estabelecia que a desfiliação deveria ocorrer nos trinta dias subsequentes ao registro da alteração partidária ocorrida, acolhendo o entendimento jurisprudencial do TSE tal como mencionado no parágrafo anterior.<sup>42</sup>

A Casa revisora (Câmara dos Deputados), ao apreciar a matéria (Projeto da Câmara nº 75/2015), não modificou a redação inicialmente estabelecida pela Casa Iniciadora, mantendo o dispositivo na forma como fora originariamente redigido. Contudo, antes de se encerrar a tramitação do PLC nº 75/2015, o Senado Federal enviou um projeto substitutivo à Câmara dos Deputados no qual não mais constava a hipótese relativa à incorporação ou fusão do partido como justa causa para desfiliação partidária.

As justificações para essa alteração estão contidas nas Emendas de Plenário nº 28 e 111.<sup>43</sup> Na primeira, o autor (Senador Roberto Rocha – PSB/MA), embora tenha ressaltado o relevante papel desempenhado pelo TSE e pelo STF quando das decisões acerca da fidelidade partidária, bem como das hipóteses justificadoras estabelecidas na Resolução TSE nº 22.610/2007, alegou que cabia ao Congresso Nacional disciplinar a matéria, haja vista a

<sup>40</sup> Trata-se da Resolução nº 22.885/2008, no que se refere à incorporação de partidos (revogada), da Consulta nº 18.226/2014, no que se refere à fusão de partidos, e da Consulta nº 755-35, no que se refere ao prazo máximo para filiação a partir do deferimento do registro do estatuto partidário pelo TSE. Acórdãos das consultas disponíveis em: <http://inter03.tse.jus.br/sjur-consulta/pages/inteiro-teor-download/decisao.faces?idDecisao=49753&noCache=1181087145> e <http://inter03.tse.jus.br/sjur-consulta/pages/inteiro-teor-download/decisao.faces?idDecisao=42000&noCache=1831908501>. Acesso em: 27 ago. 2017.

<sup>41</sup> BRASIL. Senado Federal. Projeto de Lei nº 5.735/2013. Disponível em: <http://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=3628103&disposition=inline>. Acesso em: 21 set. 2017.

<sup>42</sup> Idem, O texto originário do PLS previa: “Art. 3º A Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995, passa a vigorar com as seguintes alterações:

Art. 22-A. O detentor de mandato eletivo que se desligar do partido pelo qual foi eleito perderá o mandato, salvo se o desligamento ocorrer:

(...)

II – em razão de fusão ou incorporação de seu partido de origem a outro, nos trinta dias subsequentes ao registro da alteração partidária ocorrida;”

<sup>43</sup> BRASIL. Senado Federal. Emendas de Plenário nº 28 e 111. Disponíveis em: <http://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=3628292&disposition=inline> e <http://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=3628409&disposition=inline>. Acesso em: 30 set. 2017.

competência exclusiva prevista no art. 22, inciso I da CRFB/1988. Na segunda, o autor (Senador Eunício Oliveira – PMDB/CE) alegou que não havia razoabilidade em se manter a hipótese justificadora, tendo em vista que a fusão ou a incorporação, prevista no art. 17, *caput*, da CRFB/1988, é legítimo ato de vontade das instâncias decisórias das agremiações envolvidas. Por isso, entendeu que a agremiação resultante da transformação não representa desvirtuamento do ideário partidário dos partidos de origem, motivo pelo qual requereu a supressão do texto proposto no substitutivo do PLC nº 75/2015. As emendas foram aprovadas na Sessão Plenária de 02 de setembro de 2015, conforme se constata pela consulta à tramitação do referido projeto de lei no sítio eletrônico do Senado Federal.<sup>44</sup>

Apesar dos respeitáveis argumentos suscitados pelos eminentes parlamentares, sobretudo no que tange à legitimidade das instâncias decisórias que optam por incorporar ou fundir partidos políticos, há de se refletir sobre os ensinamentos doutrinários já mencionados neste item. Isso é necessário porque com a revogação da justa causa sob análise, haja vista a redação do parágrafo único do art. 22-A da LOPP, resta saber como ficará a solução de eventual conflito quando da concretização dessa hipótese no plano dos fatos? Afinal, ainda que ela não esteja em vigor, seria razoável fazer cessar o exercício do mandato do parlamentar que se desfiliou pelo fato de o partido não mais possuir sua identidade original? Ao que parece, não, porque, ainda que a incorporação ou fusão partidária ocorra por meio do legítimo ato das instâncias decisórias, o partido político terá dado causa à desfiliação, pois não terá mais a identidade ideológica a qual aderiram o eleitor e o mandatário filiado. Contudo, o legislador federal, no exercício precípua de sua atividade normativa, estabeleceu as hipóteses justificadoras do parágrafo único do art. 22-A da LOPP como taxativas.

Nesse conflito entre a justificabilidade das razões invocadas pelo parlamentar desfilado e o direito objetivo, por hora, aquele terá de deixar o exercício do mandato político. Coerente ou não, esse é o resultado da alteração normativa ocorrida em 2015. Porém, não resta dúvida de que o Judiciário será instado a se pronunciar para resolver a controvérsia decorrente desse impasse, oportunidade em que poderão ser fixados novos contornos normativos ao tema da fidelidade partidária.

### 2.1.2. A revogação da justa causa criação de novo partido

---

<sup>44</sup> Tramitação disponível em: <<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/122392>>. Acesso em: 30 set. 2017.

Tal como a hipótese estudada no item anterior, a justa causa relativa à criação de novo partido não constou expressamente nas fundamentações dos votos da consulta ao TSE, bem como dos mandados de segurança impetrados no STF. Ainda assim, ela foi contemplada na Resolução TSE nº 22.610/2007, para permitir a continuidade do exercício do mandato ao parlamentar em uma nova agremiação.

Cordeiro e Silva (2015, p. 127) ressaltaram que isso teve por fim viabilizar a criação de novas agremiações partidárias, assim como estabelecido pela EC nº 11/1978 (a qual possibilitou, no antigo regime jurídico de fidelidade partidária, a desfiliação de parlamentar para que ele figurasse como membro fundador de uma nova agremiação). Servindo a esse fim, a justa causa sob análise instrumentalizava o princípio constitucional da liberdade de criação partidária. Além do mais, a sua aplicação permitia que agremiação recém-criada pudesse contar com a adesão de grandes nomes do cenário político, facilitando a consolidação no meio partidário. Nesse sentido, assim é o entendimento desses respeitáveis doutrinadores:

O surgimento de novo partido, com novos ideais, pensamentos e programa, vale dizer, uma nova ideologia ou proposta programática capaz de provocar, inclusive naqueles que já pertencem a um partido, o desejo de aderir a essa nova agremiação, cujo programa é mais consentâneo com os seus princípios. Nesse caso, é justo e legítimo que o detentor do mandato deixe o antigo partido e se transfira para o novo, recentemente criado.

(...)

Verifica-se, pois que caso não fosse incluída tal possibilidade dentre as justa causa para a desfiliação, estaria praticamente inviabilizada a criação de uma nova legenda, uma vez que seria pouco provável que algum partido viesse a ser criado sem que dentre os seus filiados estivessem políticos experientes e detentores de mandato eletivo (2015, p. 126-127).

Apesar desses importantes ensinamentos, a justa causa relativa à criação de novo partido não foi mantida quando da inclusão do art. 22-A na LOPP (assim como a justa causa relativa à incorporação ou fusão de partido). Ao se verificar a tramitação do projeto de lei na base de dados da Câmara dos Deputados (PLC nº 75/2015), constata-se que a hipótese justificadora relativa à criação de novo partido fora inicialmente estabelecida no texto originário do mencionado projeto de lei. A redação previa que a filiação ao novo partido deveria ocorrer nos trinta dias seguintes à data do registro do partido no TSE (acolhendo a jurisprudência do Tribunal na matéria).<sup>45</sup>

---

<sup>45</sup> Op. cit., “Art. 3º A Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995, passa a vigorar com as seguintes alterações:

Tal como a justa causa estudada no item anterior, a relativa à criação de novo partido somente teve alterada a redação do projeto de lei por ocasião da apresentação da Emenda de Plenário nº 28 de autoria do Senador Roberto Rocha do PSB/MA (aprovada na Sessão Plenária do dia 02 de setembro de 2015, assim como mencionado no item anterior). Na justificção, o autor considerou que a normatividade advinda da Resolução TSE nº 22.610/2007, apesar de possuir nobres propósitos, possibilitou o surgimento de diversas agremiações políticas, o que acabou por fragmentar o quadro partidário. Disso se infere que a razão para a apresentação da medida teve por fim efetivar medida para minimizar uma das principais disfunções do atual sistema partidário brasileiro: a proliferação de agremiações partidárias.

Publicada a lei que promoveu a minirreforma eleitoral de 2015, não demorou a surgir o primeiro conflito acerca da revogação da justa causa sob análise.<sup>46</sup> Ao apreciar pedido de medida cautelar,<sup>47</sup> o Ministro Luís Roberto Barroso, em decisão monocrática, manifestou entendimento convergente com o posicionamento doutrinário de Cordeiro e Silva. Assim fundamentou o eminente julgador:

“Ao não incluir no rol de “justa causa” para desfiliação a “criação de novo partido”, o art. 22-A inviabiliza a imediata migração de parlamentares eleitos às agremiações recém-fundadas. Com isso, o dispositivo impugnado estabelece obstáculos ao desenvolvimento e fortalecimento das novas agremiações.”<sup>48</sup>

Por isso, o Ministro Roberto Barroso manifestou-se contrariamente à revogação da justa causa sob análise, entendendo que:

“... a nova norma causa embaraço ao funcionamento parlamentar dos partidos. É que somente com a migração de parlamentares podem as legendas recém-criadas obter, desde a sua criação, funcionamento parlamentar, *i.e.*, o direito de se fazerem

---

Art. 22-A. O detentor de mandato eletivo que se desligar do partido pelo qual foi eleito perderá o mandato, salvo se o desligamento ocorrer:

I – para se filiar a partido novo, nos trinta dias seguintes à data do registro da legenda no Tribunal Superior Eleitoral;”

<sup>46</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.398/DF. Relator Ministro Roberto Barroso. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4867933>>. Acesso em: 19 ago. 2017.

<sup>47</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.398/DF. Decisão Monocrática do Ministro Roberto Barroso. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4867933>>. Acesso em: 19 ago. 2017.

<sup>48</sup> Idem, p. 14 do acórdão.



representar nas casas legislativas, organizando-se em bancadas, sob a direção de um líder, e participando das suas diversas instâncias.”<sup>49</sup>

A despeito dessa respeitável posição doutrinária e jurisprudencial, há que se atentar para o fato de o atual sistema partidário brasileiro comportar expressiva quantidade de partidos políticos: trinta e cinco em atividade, segundo dados disponíveis no sítio eletrônico do TSE.<sup>50</sup> Dada a pluralidade social brasileira, a coexistência desse elevado número de agremiações poderia traduzir, em tese, a efetivação do pluralismo político. Contudo, a realidade partidária tem revelado diferenças ideológicas que pouco justificam um número tão elevado de agremiações em atividade.

Também é necessário considerar que a vigência da justa causa relativa à criação de novo partido acabou por acelerar o processo de proliferação de novas agremiações. Só para se ter uma ideia desse ritmo, oito novos partidos políticos entraram em atividade entre os anos de 2011 e 2015.<sup>51</sup> Considerando que o retorno do instituto da fidelidade partidária objetivou o fortalecimento dos partidos políticos, há de se reconhecer que a aplicabilidade da justa causa sob estudo não prestou a esse fim, uma vez que se mostrou como o principal meio de saída de parlamentares das suas agremiações de origem (TELES, 2015, p. 71).

Pode ter sido que o TSE tenha previsto essa hipótese autorizadora na Resolução TSE nº 22.610/2007 tendo como modelo a EC nº 11/1978 como bem ressaltaram Cordeiro e Silva em ponto anterior deste item. Porém é importante considerar que aquele contexto histórico impunha medidas que estimulassem a criação de novas agremiações, haja vista a necessidade substituir o bipartidarismo então vigente. Sob a vigência da CRFB/1988 essa necessidade resta satisfatoriamente suprida.

Nesse contexto democrático, não se subestima o potencial que uma agremiação recém-criada tem de injetar novos ânimos no meio em que atua, pois, a depender dos ideais defendidos e dos métodos utilizados, fomenta-se a apresentação de alternativas inovadoras para os problemas e necessidades presentes na sociedade, possibilitando o revigoramento do

<sup>49</sup> Idem, p. 15 do acórdão.

<sup>50</sup> BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Partidos Políticos Registrados no TSE. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/partidos/partidos-politicos/registrados-no-tse>>. Acesso em: 27 ago. 2017.

<sup>51</sup> Idem. Nesse sentido: Partido Social Democrático (PSD) em 27/09/2011, Partido Pátria Livre (PPL) em 04/10/2011, Partido Ecológico Nacional (PEN) em 19/06/2012, Partido Republicano da Ordem Social (PROS) em 24/09/2013, Solidariedade (SD) em 24/09/2013, Partido Novo (NOVO) em 15/09/2015, Rede Sustentabilidade (REDE) em 22/09/2015 e Partido da Mulher Brasileira (PMB) em 29/09/2015.

sistema político como um todo. Também não se ignora que um partido político com tais características desperta o interesse pela militância de seus ideais, atraindo, inclusive, parlamentares pertencentes a outras agremiações.

Mas seria realmente justo e legítimo permitir o ingresso do parlamentar em uma nova agremiação, desfalcando a representatividade daquela que disputou o processo eleitoral? Ao possibilitar a transferência do parlamentar para um novel partido político, não se estaria causando grave prejuízo ao eleitor, visto que ele, apesar de não raras vezes demonstrar grande simpatia pela pessoa do candidato, confirmou seu voto nas propostas defendidas ao longo da campanha eleitoral pela agremiação partidária que projetou o parlamentar?

Mesmo que a nova agremiação defenda nobres ideais e tenha a capacidade de fortalecer o sistema partidário com boas alternativas programáticas, é necessário preservar o compromisso inicialmente assumido pela ideologia vencedora com o seu eleitor, permitindo que ela tenha a oportunidade de concretizar seu programa por meio da atuação parlamentar e durante todo o tempo de duração do mandato. Quebrar o vínculo inicialmente estabelecido entre partido político e eleitor, mesmo que seja para permitir que o parlamentar continue o exercício do mandato em uma nova agremiação, significa desconsiderar a vontade popular manifestada nas urnas, a qual deve permanecer inabalavelmente soberana.

Para exemplificar o que acaba de ser dito, cita-se um dado da atual legislatura (a 55<sup>a</sup>). Longe de ser uma crítica dirigida à agremiação a ser citada, posto que o exemplo poderia guardar relação com qualquer outra nova agremiação criada após a disputa eleitoral, pretende-se demonstrar eventual prejuízo à soberania popular ao se manter em vigor a justa causa sob estudo.

A representatividade deste período (a atual legislatura) foi alcançada por meio da disputa eleitoral ocorrida em 2014. Naquele ano, o Partido Rede Sustentabilidade ainda não possuía o registro de seu estatuto junto ao TSE. Por óbvio, não participou da disputa eleitoral juntamente com as demais agremiações.

O deferimento do registro só ocorreu em 22 de setembro de 2015, ou seja, quase um ano após o pleito. Ao entrar em atividade e por ser considerado partido novo, a REDE recebeu a filiação de quatro Deputados federais oriundos de outros partidos políticos (Alessandro

Molon – oriundo do PT/RJ –, Miro Teixeira – oriundo do PROS/RJ –, Aiel Machado – oriundo do PCdoB/PR – e João Derly – oriundo do PCdoB/RS). Para eleger esses parlamentares, a REDE precisaria obter, via de regra, 333.628 votos no estado do Rio de Janeiro (quociente eleitoral: 166.814), 188.841 votos no estado do Paraná (quociente eleitoral: 188.841) e 191.679 votos no estado do Rio Grande do Sul (quociente eleitoral: 191.679), totalizando 714.148 votos.<sup>52</sup>

Cabe enaltecer que o partido Rede Sustentabilidade firmou o compromisso estatutário<sup>53</sup> de atuar em pleno respeito à pluralidade política, à dignidade da pessoa humana, à defesa dos direitos das minorias, ao respeito às convicções religiosas e à liberdade para professá-las, ao respeito às diversidades, à justiça social, à função social da terra e dos conhecimentos tecnológicos e científicos, à função social da propriedade, à natureza e à vida em todas as suas formas de manifestação, à promoção e defesa do meio ambiente ecologicamente equilibrado, à transparência, eficiência e eficácia na gestão pública, à impessoalidade, ao interesse público, à coisa pública e ao bem comum.<sup>54</sup> No que se refere à atuação parlamentar, a agremiação assegura ao seu representante (e a qualquer outro filiado seu) o direito de se abster do cumprimento de decisão coletiva ou de bancada parlamentar diante de graves objeções de natureza ética, religiosa, filosófica ou de for íntimo,<sup>55</sup> havendo a previsão estatutária de invocar esse direito para desconstituir, por exemplo, eventuais infrações éticas e disciplinares por violação: às diretrizes programáticas, à ética, à fidelidade, à disciplina e aos deveres partidários; ao desrespeito à orientação política ou a qualquer deliberação vinculante tomada pelas instâncias competentes do partido, inclusive pela bancada a que pertencer o parlamentar; à infidelidade partidária.<sup>56</sup>

Diante do que acaba de ser mencionado, teria o partido Rede Sustentabilidade a capacidade de conquistar a confiança do eleitor, alcançando os votos necessários para atuar no Congresso Nacional conforme seus objetivos, princípios, valores e estatuto? Muito provavelmente, sim. Mas por não ter participado da disputa eleitoral realizada no ano de 2014, a agremiação fica destituída da legitimidade popular para atuar em âmbito federal na atual

---

<sup>52</sup> Quocientes eleitorais disponíveis no sítio eletrônico do TRE/RJ, guia Eleições – Eleições 2014 – Resultados da eleição. Quociente eleitoral e partidário. Disponível em: <<http://www.tre-rj.jus.br/>>. Acesso em: 02 set. 2017.

<sup>53</sup> Estatuto do partido disponível em: <<http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tse-resolucao-do-partido-rede-sustentabilidade-aprovado-em-1-2-2017>>. Acesso em: 03 set. 2017.

<sup>54</sup> Idem, art. 4º, § 1º, incisos.

<sup>55</sup> Idem, art. 13, inciso IX.

<sup>56</sup> Idem, art. 145, incisos I, II e VII.

legislatura, pois “*não se cogita de representação constitucional legítima sem respaldo popular, pelo que não se há alvitrar de partido político legítimo, ainda que formal, sem identidade substancial com o corpo eleitoral*”.<sup>57</sup>

Além do mais, ter representatividade sem a consequente participação na disputa eleitoral coloca a Rede Sustentabilidade em manifesta vantagem em relação às agremiações que disputaram o pleito, mas não elegeram candidatos,<sup>58</sup> conforme se verifica pela consulta ao sistema de divulgação de candidaturas do TSE, disponível no sítio eletrônico da Superior Corte Eleitoral,<sup>59</sup> bem como pela consulta à bancada decorrente do resultado do pleito eleitoral, disponível no sítio eletrônico da Câmara dos Deputados.<sup>60</sup>

Neste ponto cabe a seguinte indagação: a exclusão da justa causa relativa à criação de partido político do ordenamento jurídico brasileiro teria a capacidade de inviabilizar o surgimento de novas agremiações, ferindo o princípio constitucional da liberdade de criação partidária? Conforme inicialmente demonstrado, a posição doutrinária afirma que sem a adesão de detentores de mandato às novas agremiações seria pouco provável elas viessem a ser criadas. Dessa forma, segundo esse entendimento, é possível deduzir que a exclusão da justa causa sob análise acabaria por lesar o princípio constitucional mencionado.

Mas da leitura do texto constitucional<sup>61</sup> é possível inferir que poderá haver restrições à criação, à fusão, à incorporação e à extinção de partidos políticos, para se resguardar a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo e os direitos fundamentais da pessoa humana. Nesse sentido, há de se atentar para o fato de que a existência de elevado número de partidos políticos sem compromissos ideológico-programáticos pode acabar prestando desserviço ao regime democrático, autorizando medidas com o fim frear a disseminação de agremiações políticas com tais características.

<sup>57</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar na ADI nº 5.311/DF. Relatora Ministra Cármen Lúcia. Voto da Relatora, p. 14. Acórdão disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10200931>>. Acesso em: 04 set. 2017.

<sup>58</sup> Nesse sentido: Partido Socialista dos Trabalhadores Unificado (PSTU), Partido Comunista Brasileiro (PCB), Partido da Causa Operária (PCO) – não lançou candidato no Estado do Paraná – e Partido Pátria Livre (PPL) – não lançou candidato no Estado do Rio Grande do Sul.

<sup>59</sup> Sistema de divulgação de candidaturas disponível em: <<http://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/2014>>. Acesso em: 03 set. 2017.

<sup>60</sup> Bancada resultante da eleição disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/deputados/pesquisa/bancadas/bancada-na-eleicao>>. Acesso em: 03 set. 2017.

<sup>61</sup> Op. cit., art. 17, *caput*.

A propósito, José Jairo Gomes (2017, p. 125) ressalta a característica de grande parte dos partidos políticos brasileiros:

“A maioria é formada por partidos nanicos, de diminuta expressão no contexto sociopolítico, e cuja sobrevivência se deve ao aluguel de suas legendas – por isso, são conhecidos como partidos ou legendas de aluguel. Na verdade, não passam de pequenas oligarquias a serviço de uma ou outra personalidade, fechadas, pois, à renovação e ao intercâmbio de ideias.”

Enquanto prevalecer essa característica, o sistema partidário brasileiro estará prejudicado, sendo imperioso reestruturá-lo. Nesse árduo, mas necessário caminho deverão restar os partidos políticos, *“agregiações de pessoas, formalmente organizados com um programa estabelecido e voltado a definição de ideias e práticas políticas a serem implementadas no Estado, conferindo-se concretude ao projeto oferecido ao eleitorado”*,<sup>62</sup> e deverão sucumbir as legendas:

“Agregiações intituladas partidos políticos – e assim são objetivamente –, sem qualquer substrato eleitoral com consistência e efetividade, que atuam como subpartidos ou organismos de sustentação de outras pessoas partidárias, somando ou subtraindo votos para se chegar a resultados eleitorais pouco claros, ou, às vezes, até mesmo fraudadores da vontade dos eleitores”.<sup>63</sup>

Assim, a revogação da justa causa sob estudo, antes de poder representar lesão ao princípio constitucional da liberdade de criação de partidos políticos, pode ter sido um significativo passo do legislador federal no sentido de iniciar o inadiável processo de mudanças, rompendo a lógica de que a viabilidade da criação estará sempre a depender da vinculação à imagem de certas criaturas.

Quanto ao fortalecimento e ao desenvolvimento das agregiações recém-criadas (preocupação inicialmente demonstrada pelo Ministro Roberto Barroso), a revogação da justa causa sob análise pode repercutir de algum modo nesses aspectos, haja vista a consequente perda de representatividade no Congresso Nacional. Por isso, faz-se necessário adentrar nessa seara, a fim de verificar eventuais inconsistências na minirreforma eleitoral de 2015.

---

<sup>62</sup> Op. cit., voto da Ministra Cármen Lúcia na ADI nº 5.311/DF, p. 38 do acórdão.

<sup>63</sup> Op. cit., voto da Ministra Cármen Lúcia na ADI nº 5.311/DF, p. 39 do acórdão.

Até a promulgação da EC nº 97, de 4 de outubro deste ano,<sup>64</sup> o Texto Constitucional em vigor assegurava aos partidos políticos o direito a recursos do fundo partidário e acesso gratuito ao rádio e à televisão, na forma da lei, possibilitando o desenvolvimento das agremiações. Ao disciplinar esse mandamento constitucional, a LOPP prescrevia<sup>65</sup> que só o partido político que tenha registrado seu estatuto no TSE pode receber recursos do fundo partidário e ter acesso gratuito ao rádio e à televisão (além de poder participar do processo eleitoral).<sup>66</sup> A partir desse ato junto à Justiça Eleitoral, o partido político passava a ter condições de obter recursos públicos para o financiamento de suas atividades, bem como a ter o condições poder propagar gratuitamente<sup>67</sup> sua ideologia e programa nos meios de comunicação.

O fundo partidário (Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos) destina-se a garantir recursos para subsidiar o funcionamento cotidiano dos partidos, segundo ensina Rabat (2013, p. 3). Trata-se, dessa forma, de fonte de recursos públicos para financiamento partidário.

Nesse passo, a LOPP prescreve aplicação desses recursos na manutenção de sede e serviços (incluindo o pagamento de pessoal), na propaganda doutrinária e política, no alistamento e campanha eleitorais, na criação e manutenção de instituto ou fundação de pesquisa e de doutrinação e educação política, programas de promoção e difusão da participação política das mulheres, no pagamento de mensalidades, anuidades e congêneres devidos a organismos internacionais destinados ao apoio à pesquisa, ao estudo e à doutrinação política aos quais a agremiação política seja filiada, nas indenizações das despesas com alimentação.<sup>68</sup>

Quanto à divisão dos recursos, prescreve a LOPP que cinco por cento do valor total do fundo serão destacados, em partes iguais, a todos os partidos que tenham registrado seus estatutos no TSE, sendo os outros noventa e cinco por cento distribuídos aos partidos de

---

<sup>64</sup> BRASIL. Planalto. Emenda Constitucional nº 97, de 4 de outubro de 2017. Art. 1º. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc97.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc97.htm)>. Acesso em: 13 out. 2017.

<sup>65</sup> A redação da LOPP ainda se mantém inalterada, mas há de se ressaltar que ela não mais possui a mesma eficácia em virtude da reforma do art. 17 da CRFB/1988 empreendida pela EC nº 97/2017.

<sup>66</sup> Op. cit., art. 7º, §2º.

<sup>67</sup> Gratuidade aplicável somente aos partidos políticos, pois toda a sociedade tem de suportar o ônus das compensações fiscais permitidas em favor das emissoras de rádio e de televisão pela cedência do tempo de programação para realização da propaganda partidária, conforme prescreve o ainda em vigor parágrafo único do art. 52 da LOPP.

<sup>68</sup> Op. cit., art. 44, com redação dada pela Lei nº 13.165/2015.

acordo com a votação obtida na última eleição geral para a Câmara dos Deputados, desconsiderando-se eventuais desfiliações partidárias a qualquer título (justificadas ou não).<sup>69</sup> Segundo a LOPP, qualquer nova agremiação tem direito a recursos públicos para custeio de suas atividades (cinco por cento do total do fundo), ainda que não possa contar com a adesão de parlamentares em exercício na Câmara dos Deputados, haja vista a revogação da justa causa referente à criação de partido político.

Considerando as informações acima mencionadas, a previsão de recursos do fundo partidário no corrente ano (na ordem de R\$ 819.000.000,00)<sup>70</sup> e os trinta e cinco partidos políticos com estatuto registrado no TSE, constata-se que cada nova agremiação criada a partir da última eleição geral<sup>71</sup> receberá somente neste ano o valor de R\$ 1.170.000,00. Constata-se que as agremiações políticas criadas após a realização da última eleição geral contam, até o presente momento, com generoso financiamento público para aplicação em suas mais diversas atividades (explicitadas anteriormente com a finalidade de demonstrar a vasta margem de aplicação no desenvolvimento e fortalecimento), mesmo não podendo mais se valer da justa causa em comento.

Entretanto, é importante advertir que, tendo vista a nova cláusula de desempenho prevista no Texto Constitucional para acesso aos recursos do fundo partidário,<sup>72</sup> os partidos políticos deverão obter nas próximas disputas para a Câmara dos Deputados: o apoio mínimo do eleitorado de modo a alcançar pelo menos três por cento dos votos válidos (os quais deverão estar distribuídos em pelo menos um terço das unidades da federação, com um mínimo de dois por cento dos votos válidos em cada uma delas); ou, alternativamente, eleger pelo menos quinze Deputados Federais em pelo menos um terço das unidades da federação. Apesar da previsão de aplicação desses índices somente a partir das eleições gerais de 2030,<sup>73</sup> os partidos políticos estarão submetidos a índices progressivos já a partir da próxima eleição geral.<sup>74</sup>

---

<sup>69</sup> Op. cit., art. 41-A.

<sup>70</sup> JUNGBLUT, C. Fundo Partidário será de R\$ 819 milhões em 2017, o mesmo de 2016. O Globo, Brasil, 16 dez. 2016. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/brasil/fundo-partidario-sera-de-819-milhoes-em-2017-mesmo-de-2016-20656120>>. Acesso em 05 set. 2017.

<sup>71</sup> Nesse sentido: Partido Novo (NOVO), Rede Sustentabilidade (REDE) e Partido da Mulher Brasileira (PMB).

<sup>72</sup> Op. cit., art. 17, §3º.

<sup>73</sup> Conforme prevê o art. 3º, *caput*, da EC nº 97/2017.

<sup>74</sup> Nesse sentido: o apoio mínimo de um e meio por cento dos votos válidos para a Câmara dos Deputados, distribuídos em pelo menos um terço das unidades da federação, com um mínimo de um por cento dos votos

Logo, é possível verificar que até o final da atual legislatura os novos partidos políticos continuarão tendo acesso aos recursos públicos para promoção de seu desenvolvimento e fortalecimento, não sendo possível afirmar que a exclusão da justa causa sob estudo veio trazer dificuldades nesse sentido até o presente momento. Isso eventualmente ocorrerá em razão do previsto nas novas regras constitucionais (cláusulas de desempenho) para acesso aos recursos do fundo partidário.

O acesso gratuito ao rádio e à televisão destina-se a permitir que os partidos políticos realizem sua propaganda política. Esta pode ser subdivida basicamente em propaganda partidária e propaganda eleitoral.<sup>75</sup> Inicialmente, cuidar-se-á daquela.

José Jairo Gomes (2017, p. 483) elucida que:

“Consiste a propaganda partidária na divulgação de ideias, projetos e programa do partido. Tem por finalidade facultar-lhe a exposição e o debate público de sua ideologia, de sua história, de sua cosmovisão, de suas metas, dos valores agasalhados, do caminho para que seu programa seja realizado, enfim, de sua doutrina e, pois, de suas propostas para o desenvolvimento da sociedade. Com isso, a agremiação aproxima-se do povo, ficando sua imagem conhecida e, pois, fortalecida.”

A fim de alcançar esses objetivos, a LOPP assegura aos partidos políticos o direito de transmitir a propaganda partidária em cadeia nacional e em inserções: aquela tem como característica a suspensão das transmissões das emissoras, de sorte que a mensagem partidária possa ser transmitida simultaneamente em todos os canais; esta tem como característica a não simultaneidade na transmissão, consistindo-se na intercalação feita na programação normal (GOMES, 2017, p. 485). Ressalta-se que é vedada a veiculação de propaganda partidária no

---

válidos em cada uma delas, ou, alternativamente, eleger, pelo menos, nove Deputados Federais em pelo menos um terço das unidades da federação, nas eleições gerais de 2018; o apoio mínimo de dois por cento dos votos válidos para a Câmara dos Deputados, distribuídos em pelo menos um terço das unidades da federação, com um mínimo de um por cento dos votos válidos em cada uma delas, ou, alternativamente, eleger, pelo menos, onze Deputados Federais em pelo menos um terço das unidades da federação, nas eleições gerais de 2022; e o apoio mínimo de dois e meio por cento dos votos válidos para a Câmara dos Deputados, distribuídos em pelo menos um terço das unidades da federação, com um mínimo de um e meio por cento dos votos válidos em cada uma delas, ou, alternativamente, eleger, pelo menos, treze Deputados Federais em pelo menos um terço das unidades da federação, nas eleições gerais de 2026, conforme o contido nos incisos do parágrafo único do art. 3º da EC nº 97/2017.

<sup>75</sup> José Jairo Gomes subdivide a propaganda política em mais duas espécies: a propaganda intrapartidária e a propaganda institucional. Nas palavras do autor, aquela não se dirige aos eleitores em geral, senão aos filiados à agremiação que participarão da convenção de escolha dos candidatos que disputarão os cargos eletivos, vedado o uso de meios de comunicação de massa, como rádio, televisão e *outdoor* (2017, p. 491), enquanto que esta se dirige à população, devendo ser realizada para divulgar de maneira honesta, verídica e objetiva os atos e feitos da Administração e custeada com recursos públicos e autorizada por agente público (2017, p. 557).



rádio ou na televisão, ainda que custeada pelos partidos políticos, no segundo semestre do ano em que se realizam eleições.<sup>76</sup>

Quanto ao tempo de propaganda partidária disponível às agremiações, a minirreforma eleitoral de 2015 promoveu alterações na LOPP,<sup>77</sup> estabelecendo que os partidos com pelo menos um representante em qualquer das casas do Congresso Nacional têm assegurados: o direito de realizar um programa a cada semestre, em cadeia nacional com duração de cinco minutos (se o partido eleger até quatro Deputados Federais) ou com duração de dez minutos (se o partido eleger mais de quatro Deputados Federais); o direito de utilizar, por semestre, para inserções de trinta segundos ou um minuto, nas redes nacionais, e de igual tempo nas emissoras estaduais o tempo de dez minutos (se o partido eleger até nove Deputados Federais) ou o tempo de vinte minutos (se o partido eleger mais de nove Deputados Federais). Ou seja, segundo o novo regramento previsto na LOPP, o tempo disponível para a realização de propaganda partidária (seja em cadeia nacional seja em inserções) dependerá da representatividade do partido em qualquer das Casas do Congresso Nacional. Entretanto, essa representatividade deverá decorrer do resultado das eleições (eleição de Deputados Federais).

Constata-se que a minirreforma eleitoral foi inconsistente nesse ponto, visto que não foi reservado tempo algum para que eventuais novas agremiações sem representantes no Congresso Nacional pudessem realizar suas propagandas partidárias. Deveria, então, o legislador ter aproveitado a oportunidade para reservar tempo de propaganda partidária em favor dos partidos políticos com essas características, a fim de que eles pudessem se valer desse importante meio para propagação de seus ideais e programas perante a sociedade.

Cabe advertir que a partir de primeiro de janeiro de 2018 os partidos políticos não disporão mais de tempo para realização de propaganda partidária gratuita no rádio e na televisão, conforme o previsto na Lei nº 13.487, de 6 de outubro de 2017.<sup>78</sup> Isso teve por fim acabar com as isenções fiscais concedidas às emissoras de rádio e de televisão pela cessão do

---

<sup>76</sup> BRASIL. Planalto. Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997. Estabelece normas para as eleições. Art. 36, §2º. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9504.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9504.htm)>. Acesso em: 31 jul. 2017.

<sup>77</sup> Op. cit., art. 49.

<sup>78</sup> BRASIL. Planalto. Lei nº 13.487, de 6 de outubro de 2017. Altera as Leis nºs 9.504, de 30 de setembro de 1997, e 9.096, de 19 de setembro de 1995, para instituir o Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) e extinguir a propaganda partidária no rádio e na televisão. Art. 5º. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/L13487.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13487.htm)>. Acesso em: 09 out. 2017.

tempo para a realização da propaganda partidária gratuita de modo a arrecadar recursos para a instituição do fundo especial de financiamento de campanha.

No que se refere à propaganda eleitoral, José Jairo Gomes (2017, p. 491-492) esclarece:

“Denomina-se propaganda eleitoral a elaborada por partidos políticos e candidatos com a finalidade de captar votos do eleitorado para investidura em cargo público-eletivo. Caracteriza-se por levar ao conhecimento público, ainda que de maneira disfarçada ou dissimulada, candidatura ou os motivos que induzam à conclusão de que o beneficiário é o mais apto para o cargo em disputa. Nessa linha, constitui propaganda eleitoral aquela adrede preparada para influir na vontade do eleitor, em que a mensagem é orientada à atração e conquista de votos.”

Sem considerar outros requisitos legais para a realização de propaganda eleitoral (conteúdo da propaganda, forma de transmissão, cargos em disputa, turno eleitoral etc.), posto que se objetiva verificar se a revogação da justa causa relativa à criação de novo partido causou eventual prejuízo às novas agremiações, a minirreforma eleitoral de 2015 estabeleceu na LE que os horários reservados à realização da propaganda eleitoral no rádio e na televisão serão distribuídos entre todos os partidos e coligações que tenham candidato, distribuindo-se: noventa por cento do tempo disponível proporcionalmente ao número de representantes na Câmara dos Deputados e dez por cento desse tempo igualitariamente.<sup>79</sup>

Cabe ressaltar que o Ministro Roberto Barroso apontou, em outro trecho de seu voto na ADI nº 5.398/DF, a possibilidade de filiação a partido novo partido, uma vez que a justa causa relativa à janela de transferência (a qual será estudada em momento oportuno) permite a migração, sem fazer distinção em relação ao tempo de existência da agremiação, em período específico dentro do prazo estabelecido para filiação com vistas à disputa eleitoral.<sup>80</sup> Ou seja, apesar de a justa causa relativa à criação de partido novo não mais constar de modo expresso como hipótese autônoma de justificação, será possível migrar para agremiação recém-criada em período que antecede o pleito eleitoral. Como bem ressaltado pelo Ministro Barroso,<sup>81</sup> alterou-se o prazo de filiação à nova agremiação (antes da minirreforma eleitoral a filiação à nova agremiação deveria ocorrer durante o prazo de até trinta dias após o deferimento do registro pelo TSE,<sup>82</sup> sendo que após a mencionada minirreforma a filiação deverá ocorrer

---

<sup>79</sup> Op. cit., art. 47, § 2º.

<sup>80</sup> Op. cit., p. 9 do acórdão.

<sup>81</sup> Op. cit., p. 10 do acórdão.

<sup>82</sup> Conforme mencionado na nota 40.

durante o período de trinta dias que antecede o prazo mínimo de filiação partidária exigida para se disputar as eleições).<sup>83</sup>

Em vista disso, é possível constatar que as novas agremiações poderão ter direito à divisão dos dez por cento do horário reservado à propaganda eleitoral no rádio e na televisão caso haja a filiação de parlamentar nos seus quadros durante os trinta dias que antecedem o prazo máximo para filiação com vistas à disputa eleitoral.

Quanto ao direito à divisão dos outros noventa por cento do horário reservado à propaganda eleitoral no rádio e na televisão, mostra-se razoável o entendimento de José Jairo Gomes (2017, p. 537-538), o qual critica o posicionamento do STF sobre a possibilidade de o migrante levar consigo a representatividade do partido pelo qual foi eleito – jurisprudência firmada quando a distribuição do tempo disponível ocorria de modo diferente ao previsto atualmente na LE:

“De qualquer sorte, é criticável o entendimento que atribui grande parcela de tempo de propaganda gratuita no rádio e na televisão a partidos criados após as eleições. Afinal, o novo partido jamais se submeteu ao crivo das urnas, nem realizou qualquer investimento para que os seus filiados detentores de mandato pudessem ter sido eleitos, tampouco contribuiu efetivamente para a composição do órgão legislativo. Os Deputados que participaram de sua criação ou para ele migraram já no princípio de sua existência não foram eleitos sob sua bandeira, nem utilizaram seus recursos, imagem e prestígio junto ao povo. Nesse quadro, não é razoável que um novo partido possa ser contemplado com o tempo de propaganda gratuita no rádio e na televisão correspondente ao número de Deputados Federais que conseguisse arregimentar para os seus quadros. Mesmo porque esse tempo seria decotado das legendas anteriores desses parlamentares, as quais seriam injustiçadas sobretudo porque foi por elas que os Deputados passaram para a nova agremiação conseguiram se eleger. Não se pode esquecer que o tempo de propaganda no rádio e na televisão é também uma conquista do partido, que envidou esforços e empenhou-se na peleja eleitoral para ser sagrados seus próprios candidatos.”

Como última consideração acerca da revogação da justa causa relativa à criação de partido político, ressalta-se que a CRFB/1988 assegura aos partidos políticos com representação no Congresso Nacional a legitimidade ativa para: impetrar mandado de segurança coletivo; propor Ação Direta de Inconstitucionalidade e Ação Declaratória de Constitucionalidade; sustar o andamento de denúncia contra Senador ou Deputado por crime ocorrido após a diplomação; deflagrar o processo de perda ou de extinção de mandato de Deputado ou Senador; e, ainda, compor mesas diretoras das Casas do Congresso Nacional e

---

<sup>83</sup> Conforme a atual redação do art. 9º da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997.

de comissões suas permanentes e temporárias.<sup>84</sup> Com a impossibilidade de filiação de parlamentar ao novo partido, este deixa de ter representatividade no Congresso Nacional (da sua criação até o período compreendido para recebimento de filiações para a disputa eleitoral), passando, por óbvio, a não mais exercer todas as prerrogativas acima mencionadas.

Fica a seguinte ponderação: estariam violados os direitos da nova agremiação política ou seria o ônus a ser suportado pela não participação no processo eleitoral? A resposta mais coerente parece apontar para o ônus a ser suportado, pois não se revela nada razoável colocar à disposição da nova agremiação política todos esses instrumentos constitucionais sem a necessária conquista de representatividade por meio da legitimação do voto do eleitor.

Explicitadas essas considerações acerca da revogação das hipóteses relativas à incorporação e fusão de partido e criação de partido político, passar-se-á à abordagem das hipóteses justificadoras construídas pela Justiça Eleitoral às quais o legislador federal aderiu por ocasião da minirreforma eleitoral de 2015.

## 2.2. A adesão às hipóteses justificadoras estabelecidas pela Justiça Eleitoral

### 2.2.1. A manutenção da justa causa mudança substancial ou desvio reiterado do programa partidário

A manutenção da justa causa relativa à mudança substancial ou desvio reiterado do programa partidário como hipótese apta a permitir a desfiliação partidária de um parlamentar sem a consequente perda do exercício do mandato representa ponto de consenso entre os Poderes Judiciário e Legislativo.<sup>85</sup> O natural seria mencionar primeiramente o Legislativo (cuja função típica é a produção normativa pela via regular do processo legislativo) e após o Judiciário (cuja função típica é a resolução dos conflitos mediante a aplicação das normas em vigor). Contudo, em se tratando de justa causa para desconfiguração do ato de infidelidade partidária, a ordem de citação dos Poderes deve ser feita da forma como se iniciou este parágrafo, uma vez que, conforme já mencionado, coube ao Judiciário construir os

---

<sup>84</sup> Op. cit., arts. 5º, LXX, a, 103, VIII, 53, §3º, 55, §§ 2º e 3º e 58, §1º.

<sup>85</sup> Até porque não se constata nenhuma sugestão de alteração do enunciado da hipótese por ocasião da tramitação dos projetos de lei que resultaram na minirreforma eleitoral de 2015.

fundamentos jurídicos justificadores da existência e da justa causa que intitula este item, vindo o Legislativo a acolhê-la por ocasião da minirreforma eleitoral de 2015.

Entendeu o Poder Judiciário que nem sempre o mandatário troca de partido político por motivos injustificados, reconhecendo que há situações em que a própria agremiação política opta por abandonar o ideário que deu substrato à formação do vínculo com seu filiado. Nesses casos, o parlamentar tem permissão para se desfiliar do partido político pelo qual iniciou o exercício do mandato, continuando-o em outra agremiação, socorrendo-se da justa causa sob análise.

Apesar de a hipótese autorizadora estar contida em apenas um dispositivo normativo, há de se notar que ela contempla situações distintas no plano dos fatos: a mudança substancial do programa partidário ou o seu desvio reiterado. Aquela “decorre de ato formal, pelo qual um novo programa é esposado, em detrimento do anterior, que é abandonado” (GOMES, 2017, p. 127), enquanto que este se configura quando “as ações e os compromissos concretos da agremiação destoam dos conceitos constantes de seu estatuto e dos documentos por ele firmados” (GOMES, 2017, p. 128).

A mudança substancial do programa partidário mostra-se mais facilmente constatável, pois é determinada pelo ato ostensivo no sentido de adotar outro programa partidário. Situação bem diversa pode ocorrer para se constatar o desvio reiterado do programa, pois, neste caso, o enunciado da norma está a exigir que o agente transgressor venha a ofender repetidamente a orientação programática adotada pela agremiação. Trata-se de conceito indeterminado, fluido, que só pode ser precisado ou concretizado à luz da situação objetivamente apresentada (GOMES, 2017, p. 128). Na prática, essas situações (mudança substancial ou desvio reiterado) são tratadas uniformemente pela jurisprudência em algumas ocasiões.<sup>86</sup>

---

<sup>86</sup> Nesse sentido: AÇÃO DE PERDA DE CARGO ELETIVO. DEPUTADO ESTADUAL. DESFILIAÇÃO PARTIDÁRIA.

1. Não há cerceamento de defesa do partido recorrido, diante do indeferimento, de forma fundamentada, das provas por ele requeridas. Além disso, o TSE já decidiu que não há violação ao art. 5º, LV, da Constituição Federal se, diante de eventual ausência de pronunciamento sobre determinada prova, não for a questão suscitada pela parte, nem mesmo por ocasião das alegações finais, de modo a instar o órgão julgador sobre a matéria. Precedente: RO nº 1.453, rel. Min. Felix Fischer, DJe de 5.4.2010.

(...)

De todo modo, importa saber que a razão subjacente para a existência da justa causa sob análise é a modificação ou a transgressão da postura programática assumida pela agremiação política, motivo que autoriza a desfiliação partidária sem a consequente perda do exercício do mandato.

### 2.2.2. A manutenção da justa causa grave discriminação política pessoal

Trata-se de outra hipótese autorizadora representativa de consenso entre Judiciário e Legislativo sobre a matéria, assim como a justa causa abordada na seção anterior. Ressalva-se, contudo, que em relação à hipótese estabelecida pela Resolução TSE nº 22.610/2007 houve uma relativa alteração na redação do enunciado quando da inclusão do art. 22-A na LOPP.

Isso porque, inicialmente, a redação da hipótese na resolução do TSE referia-se à grave discriminação pessoal, enquanto que na LOPP se refere à grave discriminação política pessoal. Cabe advertir que essa mudança decorreu da apresentação da Emenda de Plenário nº

---

8. A hipótese de mudança substancial do programa partidário, prevista na alínea d do art. 1º da Res.-TSE 22.610/2007, diz respeito, como a própria definição estabelece, à alteração do programa partidário, que, por definição constitucional, tem caráter nacional (CF, art. 17, I). Para a caracterização da hipótese, é necessário que se demonstre o desvio reiterado de diretriz nacional ou de postura que a legenda historicamente tenha adotado sobre tema de natureza político-social relevante. O mero rumor ou discussão sobre a possibilidade futura de alinhamento político com partido de oposição não constitui mudança substancial de diretriz partidária.

9. Eventuais discordâncias locais sobre o posicionamento da agremiação diante da administração de um único município não caracteriza desvirtuamento do programa ou da diretriz partidária, os quais, dada a natureza e circunscrição do cargo em questão, deveriam ter, no mínimo, caráter estadual. Recursos ordinários desprovidos. Ação cautelar improcedente, com revogação da liminar concedida, e respectivo agravo regimental julgado prejudicado.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Ação Cautelar nº 18578/PR. Relator Ministro Henrique Neves. Acórdão disponível em: <http://inter03.tse.jus.br/sjur-consulta/pages/inteiro-teor-download/decisao.faces?idDecisao=50088&noCache=132409099>. Acesso em: 21 set. 2017.

E ainda: PETIÇÃO. FILIAÇÃO PARTIDÁRIA. DESLIGAMENTO. JUSTA CAUSA. ALTERAÇÃO SUBSTANCIAL DO PROGRAMA PARTIDÁRIO. NÃO OCORRÊNCIA. PROCEDÊNCIA. PERDA DO DIREITO AO EXERCÍCIO DO CARGO. DEPUTADO FEDERAL.

1. Para que se possa cogitar do desligamento justificado do titular de cargo eletivo da agremiação pela qual foi eleito é necessário que o motivo justificador seja contemporâneo à sua saída.

2. A hipótese de alteração substancial ou reiterada do programa partidário não resta configurada quando não há previsão específica da posição do partido sobre o tema da maioria penal que envolve amplo e controvertido debate social.

3. Não há como reconhecer a ocorrência da hipótese de modificação substancial ou de desvio reiterado do programa a partir de apresentação de projeto de decreto legislativo que visa a realização de plebiscito para o eleitorado decidir sobre a redução da maioria penal.

Ação julgada procedente.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Petição nº 88469/RJ. Relator Ministro Henrique Neves. Acórdão disponível em: <http://inter03.tse.jus.br/sjur-pesquisa/pesquisa/actionBRSSearch.do?toc=false&httpSessionName=brsstateSJUT1061884629&sectionServer=TSE&docIndexString=0>. Acesso em: 21 set. 2017.

28, à qual se fez alusão em trechos anteriores deste capítulo. O autor da medida (Senador Roberto Rocha do PSB/MA) não explicitou nenhuma razão específica para a alteração do enunciado na justificação da proposta. Ainda assim, não se conseguiu obter maior objetividade nessa hipótese autorizadora de desfiliação partidária. Independentemente da mudança no enunciado do dispositivo normativo, a doutrina reconhece, antes e após a minirreforma eleitoral, o alto grau de subjetivismo que a hipótese comporta.<sup>87</sup> o que exige do órgão julgador, na medida do possível, a observância de parâmetros objetivos quando da apreciação do caso concreto (GOMES, 2017, p. 128).

Segundo a jurisprudência do TSE, a configuração da hipótese exige fatos certos e determinados que tenham o condão de afastar o mandatário do convívio da agremiação ou que revelem situações claras de desprestígio ou perseguição.<sup>88</sup> Nesse sentido, a situação de grave discriminação pode restar configurada até mesmo na distinção entre candidatos de um mesmo partido político durante o período de campanha eleitoral.<sup>89</sup>

Em outras ocasiões, porém, a configuração da grave discriminação política pessoal poderá ser constatada em várias outras situações da vida intrapartidária e dependerá, além da comprovação dos fatos alegados nos autos, do juízo de valor do julgador para ser aplicada, como bem apontou a doutrina. De todo modo, importa saber que a razão subjacente para a existência da justa causa sob análise decorre da prática da perseguição política no âmbito interno dos partidos políticos.

<sup>87</sup> Nesse sentido, manifestam-se Vinicius Cordeiro e Anderson Claudino da Silva (2015, p. 135).

<sup>88</sup> Nesse sentido: BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Agravo Regimental em Recurso Especial Eleitoral nº 115.317/SP. Relatora Ministra Luciana Lóssio. Acórdão disponível em: <<http://inter03.tse.jus.br/sjur-pesquisa/pesquisa/actionBRSSearch.do?toc=false&httpSessionName=brsstateSJUT200798148&sectionServer=TSE&docIndexString=0>>. Acesso em: 21 set. 2017.

<sup>89</sup> FIDELIDADE PARTIDÁRIA. DEPUTADO FEDERAL. ART. 1º, § 1º DA RES.-TSE Nº 22.610/2007. DESIGUALDADE. DISTRIBUIÇÃO. RECURSOS FINANCEIROS. CAMPANHA ELEITORAL. EXTINÇÃO. ÓRGÃO PARTIDÁRIO. PREJUÍZO. LIDERANÇA. GRAVEDISCRIMINAÇÃO. CARACTERIZAÇÃO. JUSTA CAUSA. DESFILIAÇÃO PARTIDÁRIA.

- Preliminares de falta de interesse de agir, termo inicial para aplicação do entendimento adotado pela Consulta nº 1.439 e possibilidade de mudança para partido da mesma coligação rejeitadas, vencido o relator.

- Caracterização de grave discriminação pessoal, evidenciada pela prova dos autos, de modo a prejudicar a liderança política exercida pelo requerente em município que constituía sua base eleitoral. Flagrante desproporcionalidade na distribuição de recursos, pelo partido, para a campanha eleitoral, de modo a prejudicar o requerente, candidato à reeleição e político de tradição no Estado.

- Reconhecimento de existência de justa causa para a desfiliação partidária. (*ipsis litteris*) (TSE. Petição nº 2.754/DF, Relator Ministro Marcelo Henriques Ribeiro de Oliveira, Acórdão de 17/04/2008, Publicação DJ, Data 13/06/2008, Página 16).

Para os objetivos deste trabalho acadêmico, é importante se ter a noção conceitual da hipótese, haja vista a sua manutenção no ordenamento jurídico pelo legislador federal. Dessa forma, prosseguir-se-á no estudo relativo à análise das outras hipóteses estabelecidas pela minirreforma eleitoral de 2015 no tocante à justa causa.

### 2.3. A inauguração de outras hipóteses justificadoras

#### 2.3.1. A criação da justa causa relativa à “janela de oportunidade”

A minirreforma eleitoral de 2015 promoveu uma significativa reestruturação no rol de hipóteses justificadoras para a desfiliação partidária no curso do exercício do mandato, conforme tem sido apresentado até aqui. Considerando que foram mantidas apenas as hipóteses mencionadas na seção anterior, constata-se que o legislador federal optou por estabelecer um novo regime para a caracterização do ato de infidelidade partidária, já que revogou parte das hipóteses estabelecidas pela Justiça Eleitoral (estudadas na seção 2.1 deste capítulo) e inaugurou uma nova hipótese, denominada pela doutrina como “janela de oportunidade”, a qual será estudada a partir deste momento.

A nova hipótese está contida no inciso III do parágrafo único do art. 22-A da LOPP, a qual considera como justa causa a mudança de partido efetuada durante o período de trinta dias que antecede o prazo de filiação exigido em lei para concorrer à eleição, majoritária ou proporcional, ao término do mandato vigente. Em vista disso, José Jairo Gomes (2017, p. 128-129) adverte:

“Para que a desfiliação seja lícita, é necessário serem atendidos os seguintes pressupostos: i) que haja mudança de partido, ou seja, que a desfiliação seja sucedida de efetivo engajamento a outra agremiação; ii) essa mudança só pode ocorrer no período de trinta dias que antecede o prazo de filiação exigido em lei para concorrer à eleição, majoritária ou proporcional; iii) a mudança deverá ocorrer “ao término do mandato vigente, ou seja, não é permitida a mudança de partido para a disputa de eleição intermediária, assim entendida a que ocorre no meio da respectiva legislatura.”

Cabe ressaltar que a minirreforma eleitoral de 2015 também promoveu uma relativa alteração no dispositivo normativo da LE, reduzindo o tempo mínimo de filiação partidária com vistas à disputa eleitoral de um ano para seis meses antes da data da eleição.<sup>90</sup> Assim,

---

<sup>90</sup> Op. cit., art. 9º.



para estar ao abrigo da justa causa sob análise, o parlamentar deverá mudar de partido geralmente durante o mês de março do ano em que se realizarem eleições para o mandato subsequente.

O enunciado da nova justa causa também aponta para outra importante exigência: o transcurso da quase totalidade do tempo de mandato, uma vez que a mudança de agremiação deverá ocorrer ao término do mandato vigente. Fica estabelecido para o parlamentar que desejar exercer mandato político por uma nova legenda a obrigação de cumprir a quase totalidade do mandato em curso, evitando a ruptura do compromisso assumido perante a agremiação de origem e, conseqüentemente, perante o eleitor.

Não fosse dessa forma, a justa causa poderia enfraquecer todo o esforço empreendido no sentido de desestimular o transfuguismo partidário, visto que possibilitaria a mudança de agremiação com o decurso de pouco mais de um ano do mandato corrente. Para clarificar o que acaba de ser mencionado, veja o seguinte exemplo: suponha-se que um determinado candidato tenha concorrido ao cargo de vereador de nas eleições de 2016. Ao ser eleito, tomou posse em primeiro de fevereiro de 2017, iniciando o exercício do mandato. Se o parlamentar desejasse concorrer a novo cargo político por outro partido nas eleições gerais de 2018, precisaria se filiar durante o mês de março desse ano, interrompendo o mandato em curso com pouco mais de um ano de exercício. Frustrar-se-ia, então, a expectativa da agremiação vencedora no pleito de 2016 em ter o representante eleito nos quadros do partido até pelo menos o mês de março de 2020, quando se iniciaria o novo prazo para filiações partidárias.

Nota-se que ao estabelecer a exigência do término do mandato vigente, o legislador federal tenta assegurar a uma só vez a continuidade do exercício do mandato pelo representante eleito por um período mínimo de três anos e não de apenas um, caso não houvesse a previsão legal mencionada (consequência imediata), bem como a manutenção das legítimas expectativas do eleitor em ver o parlamentar escolhido defender as propostas partidárias apresentadas durante a campanha eleitoral (consequência mediata). Em relação a essa última consideração, é importante advertir que a justa causa sob análise não evita a descontinuidade do mandato em curso se o parlamentar optar por disputar a eleição intermediária sem mudança de partido político.

Semelhantemente ao antigo rol de justa causa, o atual – ao prever a figura da janela de oportunidade – preserva a peculiar característica de estabelecer ao menos uma hipótese que milita a favor da autonomia da vontade do parlamentar sem prejuízo do exercício do mandato. Isso porque das antigas hipóteses apenas a referente à criação de partido político cumpria esse papel, sendo todas as demais alicerçadas sobre fatos que independiam da vontade do parlamentar (fusão ou incorporação de partido, mudança substancial ou desvio reiterado do programa partidário e grave discriminação política pessoal, por exemplo).

Dessa forma, uma vez cumprido o requisito estabelecido na parte final do dispositivo normativo referente à justa causa em tela (término do mandato vigente), prevalece a autonomia da vontade do parlamentar no sentido de, sem deixar de exercer o mandato, optar pela desfiliação do seu partido político para efetivo ingresso em outro (momento em que também fica oportunizado o ingresso nos partidos políticos recém-criados), a fim de aspirar a eventual candidatura política do processo eleitoral vindouro. Assim ocorrendo, fica o parlamentar sujeito ao juízo de valor do eleitor no sentido de verificar se o pouco tempo de filiação do parlamentar será suficiente para identificação com os ideais e programas do partido político, possibilitando o exercício de mais um mandato parlamentar.

Cumprir consignar que a hipótese sob análise adveio da Emenda de Plenário nº 28 ao substitutivo do PLC nº 75/2013, mencionada em outras oportunidades ao longo desta pesquisa acadêmica. O autor da proposta justificou a necessidade da inovação como meio para viabilizar o pleno exercício da cidadania pelo mandatário, o qual, segundo entende, fica sujeito a conflito com a direção da agremiação a qual se encontra filiado em razão das circunstâncias políticas e eleitorais que antecedem o pleito. Alegou ainda que isso seria benéfico ao regime democrático, visto que teria o propósito de revigorar os quadros dos partidos que irão receber esses parlamentares. Apesar desses argumentos, resta constatado pelo que foi explicitado neste item que se procurou permitir desfiliações sem a consequente perda do exercício do mandato eletivo, mesmo que seja no último ano do mandato em curso.

Como última consideração acerca dessa nova hipótese justificadora, cabe mencionar que ela, apesar de ter a peculiar característica de militar a favor da autonomia da vontade do parlamentar, não aparenta ser, pelo menos em tese, uma hipótese que venha a desfigurar a autenticidade do sistema representativo, assim como aconteceu a revogada hipótese relativa à criação de partido político. Todavia, como a prática pode revelar (e normalmente revela)

efeitos inicialmente não previstos pelo legislador, cabe observar o manejo da norma pelos parlamentares e o transcurso do tempo para verificar se os fins inicialmente desejados estarão sendo alcançados.

### 2.3.2. A Emenda Constitucional nº 91, de 18 de fevereiro de 2016

A hipótese justificadora da qual se inicia a análise não se qualifica como uma nova espécie além das constantes no rol do art. 22-A da LOPP. Em verdade, trata-se de uma variação da hipótese estudada no item anterior, uma vez que, por meio de emenda à Constituição, facultou-se, em período específico e sem prejuízo do mandato, a desfiliação do parlamentar eleito pelo pleito de 2014 de seu partido político, qualificando-se, dessa forma, como uma nova janela de oportunidades.

Conforme estudado no item anterior, a janela de oportunidade caracteriza-se por prestigiar a autonomia da vontade do parlamentar. Para tanto, ele deve cumprir a exigência legal contida na parte final do inciso III do parágrafo único do art. 22-A da LOPP, desfiliando-se ao término do mandato vigente. Dessa maneira, cria-se a expectativa de que o mandatário possa exercer efetivamente ao menos três dos quatro anos previstos para a duração do mandato, objetivo consentâneo com a estabilidade e a autenticidade do sistema representativo. Nunca é demais lembrar que o novo rol de hipóteses justificadoras entrou em vigor em vinte e nove de setembro de 2015, data da publicação da Lei nº 13.165/2015.

E por que se faz necessário retomar todas essas considerações? Porque é necessário advertir que apenas cinco meses após a entrada em vigor dessas novas regras relativas a justa causa para desfiliação partidária houve a promulgação da Emenda Constitucional que intitula este item, possibilitando, conforme mencionado nas linhas iniciais, a desfiliação partidária dos parlamentares eleitos no pleito de 2014. A considerar que eles tomaram posse em primeiro de fevereiro de 2015, constata-se repentina e desarrazoada ruptura com os ideais e programas defendidos nas últimas eleições gerais, pois foi viabilizada a desfiliação partidária com pouco mais de um ano de efetivo exercício do mandato. Tudo isso com vistas a oportunizar a participação nas eleições municipais que ocorreram em outubro de 2016.

Apesar de estar com a eficácia exaurida, visto que foi aplicada somente no período de dezoito de fevereiro a dezoito de março de 2016, a autorização contida na EC nº 91/2016

prestigiou, de forma sumária e pouco republicana, a autonomia da vontade do parlamentar em detrimento dos seus respectivos partidos políticos, uma vez que permitiu a prevalência dos objetivos pessoais dos mandatários em prejuízo dos objetivos ideológico-programáticos das agremiações vencedoras no processo eleitoral. Além de traduzir atitude desrespeitosa em relação às escolhas dos eleitores no processo eleitoral de 2014, a janela de oportunidade sob análise se configura como um precedente perigoso, pois dá sinais de um caminho para oportunizar desfiliações partidárias sempre que for conveniente aos interesses dos parlamentares, ainda que para isso tenha que se valer do rígido procedimento legislativo para aprovação de emendas à Constituição.

Cabe, neste ponto, a seguinte indagação: seria possível arguir a ofensa ao princípio da anualidade eleitoral, uma vez que a janela de oportunidade decorrente da EC nº 91/2016 foi aplicada às eleições de outubro de 2016, ou seja, a menos de um ano da data de sua vigência? Determina o texto constitucional que a lei que alterar o processo eleitoral entrará em vigor na data de sua publicação, não se aplicando à eleição que ocorra até um ano da data de sua vigência.<sup>91</sup> Então, importa saber o conceito de processo eleitoral.

José Jairo Gomes (2017, p. 307) esclarece que o processo eleitoral assume duplo sentido: “um amplo, outro restrito.” No ensinamento desse eminente doutrinador, o sentido estrito designa processo jurisdicional eleitoral contencioso, cujo fundamento é o controle das eleições (2017, p. 309), enquanto que:

“Em sentido amplo, processo eleitoral significa a complexa relação que se instaura entre Justiça Eleitoral, candidatos, partidos políticos, coligações, Ministério Público e cidadãos com vistas à concretização do sacrossanto direito de sufrágio e escolha, legítima, dos ocupantes dos cargos público-eletivos em disputa. O procedimento, aqui, reflete o intrincado caminho que se percorre para a concretização das eleições, desde a efetivação das convenções pelas agremiações políticas até a diplomação dos eleitos. Em geral, quando se fala em processo eleitoral, é a esse sentido que se quer aludir.” (GOMES, 2017, p. 308).

Em razão de o processo eleitoral começar com a efetivação das convenções partidárias, conclui-se que não é possível arguir a ofensa ao princípio da anualidade eleitoral, haja vista a janela de oportunidade decorrente da EC nº 91/2016 ter ocorrido em momento anterior à fase pré-eleitoral das convenções partidárias. Mas futuramente não seria nenhum absurdo (aliás, seria plenamente justificável) que o início do processo eleitoral passasse a abarcar o

---

<sup>91</sup> Op. cit., art. 16.

momento da filiação partidária com vistas à disputa eleitoral, quando se visa à participação nas convenções partidárias. Assim, poderia se evitar que eventuais manipulações casuísticas das regras eleitorais (especialmente as da janela de oportunidade) do processo futuro viessem modificar ou enfraquecer a efetividade das escolhas que o eleitor fez no curso do processo eleitoral encerrado.

### 2.3.3. A Emenda Constitucional nº 97, de 4 de outubro de 2017

Assim como advertido no início do item anterior, mais uma vez inicia-se a presente abordagem fazendo-se a ressalva de que a hipótese justificadora a qual se pretende analisar não importa em uma nova espécie para além das contidas no rol do parágrafo único do art. 22-A da LOPP. Trata-se, portanto, de mais uma variação da janela de oportunidade inaugurada pela minirreforma eleitoral de 2015.

A variação a que se aludiu no parágrafo anterior está contida no §5º do art. 17 da CRFB/1988, cuja redação prevê a possibilidade de desfiliação de partido político que não tenha obtido o apoio mínimo para as futuras eleições gerais, para posterior filiação a partido que tenha atingido os índices estabelecidos (oportunizando transferências interpartidárias por meio da janela sob estudo).

Trata-se, pois, do estabelecimento de uma nova janela de oportunidade (tal como as estudadas nos itens anteriores desta seção), porém com a peculiar característica de não haver qualquer prazo mínimo estabelecido para exercício do mandato na agremiação de origem. Ou seja, trata-se de uma janela de permanentemente aberta à autonomia da vontade do mandatário eleito por partido político que não tenha atingido os índices de desempenho mencionados no item 2.1.2 deste capítulo.

Difícilmente a justa causa sob estudo deixará de ser utilizada, visto que será pouco provável que alguns parlamentares eleitos por partidos políticos que não tenham atingido os índices mínimos das cláusulas de desempenho permaneçam nas respectivas agremiações até o fim do mandato. A tendência será transformação dessas agremiações em rota de passagem para aquelas que atingirem os índices estabelecidos, pois, como o não apoio mínimo das urnas, elas não terão acesso aos recursos do fundo partidário. Conforme foi advertido no final do item anterior, o legislador federal não hesitou em estabelecer por meio do rígido processo

de reforma constitucional nova hipótese justificadora para oportunizar situações que atendam interesses pessoais em detrimento da corrente ideológica chancelada pelo voto popular.

Após todas as considerações levantadas ao longo desta seção, constata-se que o legislador, ao inaugurar a hipótese autorizadora relativa à janela de oportunidade, parece ter achado o caminho para viabilizar o trânsito dos parlamentares entre os partidos políticos sem a preocupação com a perda do exercício do mandato, o que acaba por mitigar o instituto da fidelidade partidária.

### CAPÍTULO 3 – SISTEMA ELEITORAL APLICÁVEL ÀS HIPÓTESES JUSTIFICADORAS

O capítulo anterior foi todo dedicado às hipóteses justificadoras para desfiliação sem configuração do ato de infidelidade partidária, oportunidade em que foram estudadas as principais características, o âmbito de incidência, as hipóteses revogadas e as atualmente em vigor. Resta saber sobre quais mandatários políticos incidirá a perda do mandato por desfiliação injustificada, objetivo deste capítulo a partir de agora.

#### 3.1. A infidelidade partidária e o Poder Legislativo

Por ocasião da minirreforma eleitoral de 2015, o Congresso Nacional pretendeu ser tornar irrestrita a aplicação da perda do mandato eletivo por desfiliação injustificada, uma vez que a literalidade do *caput* do art. 22-A da LOPP não deixa dúvidas quanto a essa consequência se houver desfiliação partidária sem a devida caracterização dos motivos presentes nas justas causas estudadas. Dessa forma, segundo o previsto nesse dispositivo normativo, qualquer mandatário político está sujeito ao seu comando normativo, independentemente do sistema eleitoral utilizado para a conversão dos votos em mandatos (o que significa dizer: Chefes dos Poderes Executivos e membros dos Poderes Legislativos de quaisquer entes federados).

Ao atuar nesse sentido, o legislador federal quis demonstrar que a retomada do mandato pelo partido político está fundada única e exclusivamente no simples fato de não haver representação política sem a obrigatória filiação partidária, condição de elegibilidade segundo o Texto Constitucional em vigor (quer no Executivo quer no Legislativo).<sup>92</sup> Sob essa ótica, a incidência irrestrita do art. 22-A da LOPP vem impor, em uma primeira análise, tratamento jurídico equânime aos sistemas eleitorais em vigor, pouco importando a dinâmica de funcionamento de cada um deles.

Contudo, o modo de operação dos sistemas eleitorais individualmente considerados revela propósitos distintos, o que fundamentou tratamento jurídico diferenciado na aplicação do art. 22-A da LOPP. Por isso, faz-se necessário entender essa dinâmica, a fim de verificar a consistência dos argumentos em prol da incidência do mencionado dispositivo normativo

---

<sup>92</sup> Op. cit., art. 14, §3º, inciso V.

sobre apenas um sistema eleitoral em específico. Ressalta-se que em respeito ao tema desta pesquisa e por questões de objetividade na condução, evitar-se-á, tanto quanto possível, o aprofundamento de questões complexas na abordagem dos sistemas eleitorais.

### 3.2. Sistema eleitoral: conceito e classificação

Inicialmente, é preciso se ter em mente o conceito de sistema eleitoral. Jairo Nicolau (2004, p. 10) ensina que *“sistema eleitoral é o conjunto de regras que define como em uma determinada eleição o eleitor pode fazer escolhas e como os votos são contabilizados para serem transformados em mandatos (cadeiras no Legislativo ou Chefia no Executivo)”*. Pedro Luiz Barros Palma da Rosa (2011, p. 30) explica que *“sistema eleitoral constitui elemento fundamental na formação do quadro representativo de uma sociedade democrática”*. Josafá da Silva Coelho (2016, p. 67) esclarece que sistema eleitoral caracteriza-se segundo as regras de apuração, contagem e agregação de votos, a fim de convertê-los em mandatos. José Jairo Gomes (2017, p. 141) elucida que *“sistema eleitoral é o complexo de técnicas e procedimentos empregados na realização das eleições, ensejando a conversão de votos em mandato, e, conseqüentemente, a legítima representação do povo no poder estatal”*. Em vista desses conceitos, é possível inferir que sistema eleitoral é, essencialmente, o modo de aferição de votos para a concretização de mandatos políticos.

A partir disso, faz-se necessário compreender as características determinantes das espécies que esse gênero abarca. Nesse diapasão, serão estudados os sistemas eleitorais majoritário e proporcional (sistemas eleitorais em vigor no ordenamento jurídico brasileiro).

#### 3.2.1. O sistema eleitoral majoritário

O sistema eleitoral majoritário é o modo de aferição estabelecido para o preenchimento dos cargos de Presidente da República, de Governadores de Estado e do Distrito Federal, de Prefeitos, incluindo-se os respectivos vices, e de Senadores e seus respectivos suplentes. Expressamente, a CRFB/1988 estabelece o sistema sob análise apenas para esse último



cargo,<sup>93</sup> todavia, haja o contido nas regras constitucionais que regem o preenchimento dos demais cargos mencionados neste parágrafo, pode-se concluir pela sua aplicabilidade.<sup>94</sup>

A característica peculiar do sistema eleitoral majoritário é a necessidade de alcance da maioria de votos válidos na disputa eleitoral para a declaração dos eleitos, devendo ser desconsiderados os votos brancos e nulos. Contudo, a gradação dessa maioria variará de acordo com o cargo em disputa e com o corpo eleitoral do território abrangido pela eleição (circunscrição).

Nesse sentido, o Texto Constitucional em vigor exige maioria absoluta dos votos válidos para a eleição de Presidente da República, de Governadores de Estado e do Distrito Federal e Prefeitos de municípios com mais de duzentos mil eleitores ou maioria relativa para a eleição de Senadores e de Prefeitos de municípios com corpo eleitoral inferior a esse número. No primeiro caso, a maioria absoluta será estabelecida pelo primeiro número inteiro após a metade, quando o total dos votos válidos representar um número ímpar (GOMES, 2017, p. 142), ou metade mais um, quando o total dos votos válidos representar um número par. Não alcançado esse número por quaisquer candidatos, haverá um segundo turno entre os dois candidatos mais bem classificados no turno inicial, sendo exigível apenas a maioria simples dos votos válidos para a declaração dos eleitos. No segundo caso (eleição de Senadores e Prefeitos de municípios com corpo eleitoral inferior a duzentos mil eleitores), exige-se apenas a maioria relativa dos votos válidos, dispensando-se, por consequência, a maioria qualificada exigível para os outros cargos já mencionados. Cabe advertir tanto na modalidade de dois turnos quanto na modalidade de turno único são aproveitados apenas os votos válidos atribuídos aos candidatos eleitos, não havendo transferência de votos, fenômeno que será explicado por ocasião da abordagem do sistema eleitoral proporcional.

Para clarificar as considerações até aqui levantadas, será exemplificada a operacionalização na apuração dos votos no sistema eleitoral majoritário. Imagine-se a disputa eleitoral para quaisquer dos seguintes cargos: Presidente da República, Governadores de Estado e do Distrito Federal e Prefeitos de municípios com mais de duzentos mil eleitores. Suponha-se que na presente hipótese foram apurados 10.000.000 de votos válidos ao término da votação ocorrida no primeiro domingo de outubro do ano anterior ao término do mandato

---

<sup>93</sup> Op. cit., art. 46, *caput*, parte final.

<sup>94</sup> Op. cit., arts. 77, 28, 32, §2º e 29, inciso II.

vigente.<sup>95</sup> Caso não sejam alcançados ao menos 5.000.001 votos (ou seja, a maioria absoluta) por qualquer dos candidatos em disputa, haverá a necessidade de se realizar, no último domingo de outubro do mesmo mês em que se realizou a primeira votação, um novo turno entre os dois candidatos mais bem classificados.<sup>96</sup> Nesse segundo turno, será declarado eleito aquele que alcançar a maior quantidade de votos válidos em relação ao outro concorrente (ou seja, a maioria relativa). Essa última forma de apuração é a aplicável aos cargos de Senador e de Prefeitos de municípios com menos de duzentos mil eleitores, porém, em turno único.

No que se refere à dinâmica de cálculo, a principal vantagem de se exigir maioria absoluta para declaração dos eleitos está no fato de se poder robustecer a legitimidade do eleito (GOMES, 2017, p. 142), enquanto a principal desvantagem de se exigir maioria relativa para o mesmo fim está no fato de, eventualmente, eleger candidatos com alto índice de rejeição (COELHO, 2016, p. 68). De qualquer forma, nota-se que no sistema eleitoral majoritário privilegia a pessoa do candidato e é de simples operacionalização, o que facilita a compreensão do eleitor no processo de apuração dos votos, bem como no resultado do pleito.

### 3.2.2. O sistema eleitoral proporcional

O sistema eleitoral proporcional é o modo de aferição estabelecido para o preenchimento dos cargos de Deputados Federais, de Deputados Estaduais e Distritais, bem como de Vereadores, incluindo-se os respectivos suplentes. Expressamente, a CRFB/1988 nada prevê acerca da utilização desse sistema para este último cargo, mas o CE assim determina.<sup>97</sup>

A característica essencial desse sistema é a necessária participação dos partidos políticos no processo de preenchimento das vagas em disputa, pois a eles, primordialmente, é que são atribuídos os votos válidos no dia das eleições, conforme prevê o CE.<sup>98</sup> Além do mais, é preciso ressaltar que o sistema eleitoral proporcional possibilita a coexistência de diversas correntes ideológicas no parlamento (CRUVINEL, 2015, p. 61), viabilizando a “*representação de setores minoritários da sociedade*” (COELHO, 2016, p. 72).

---

<sup>95</sup> Op. cit., art. 77, *caput*.

<sup>96</sup> Op. cit., art. 77, *caput*.

<sup>97</sup> Op. cit., art. 84.

<sup>98</sup> Op. cit., art. 106.

Haja vista essa especial característica, há todo um regramento específico para a operacionalização do sistema eleitoral proporcional, o qual está estabelecido em capítulo próprio no CE.<sup>99</sup> Entender a sua dinâmica é de fundamental importância, visto que o fim maior do sistema é efetivar o regime democrático. Por oportuno, adverte-se que a falta da devida compreensão quanto a sua operacionalização não raras vezes desperta severas críticas ao sistema sob análise. Assim, faz-se necessário compreender o regramento previsto no CE.

Com o objetivo de facilitar a compreensão dos conceitos e dos procedimentos regulados, serão exemplificados os procedimentos de operacionalização do sistema proporcional previstos nesse diploma normativo. Tendo em vista o seu grau de complexidade, entende-se que a exemplificação passo a passo tende a cumprir esse propósito.

Nesse sentido, o CE estabelece um primeiro parâmetro a ser observado: o quociente eleitoral. Ele será determinado mediante a divisão do número de votos válidos apurados pelo de vagas em disputa, podendo a fração ser dispensada (se igual ou inferior a 0,5) ou aproveitada (se superior a 0,6 – equivalendo a um).<sup>100</sup> O quociente eleitoral será o número mínimo de votos válidos que a agremiação ou a coligação participante da disputa deverá alcançar, via de regra, para conquistar ao menos uma das vagas a serem preenchidas. Ressalta-se que a partir das eleições de 2020, estarão vedadas as coligações partidárias para as eleições proporcionais, segundo o contido no art. 2º da EC nº 97, de 04 de outubro de 2017.

Imagine-se, então, uma disputa eleitoral para preenchimento de 8 cadeiras de Deputados Estaduais de um determinada unidade da federação. No dia do pleito, foram contabilizados 2.000.000 de votos, dos quais 500.000 foram brancos e nulos. Aplicando o regramento mencionado no parágrafo anterior, verifica-se que o quociente eleitoral será o valor de 187.500 votos (obtido por meio da divisão dos 1.500.000 votos válidos pelas 8 cadeiras em disputa). Esse será, via de regra, o número mínimo de votos que cada partido ou coligação participante da disputa eleitoral deverá alcançar para se fazer representar na Assembleia Legislativa imaginária. Como o exemplo retrata um número inteiro, não há que se falar em aproveitamento da fração.

---

<sup>99</sup> Op. cit., arts. 106 a 113.

<sup>100</sup> Op. cit., art. 106.

Conhecido o quociente eleitoral, o CE estabelece outro indicador para operacionalização do sistema eleitoral proporcional: o quociente partidário. Ele será determinado por meio da divisão do número de votos válidos obtidos por cada agremiação ou coligação pelo quociente eleitoral, sendo desprezada a fração (em qualquer hipótese).<sup>101</sup>

No exemplo mencionado, imagine-se agora que cinco partidos políticos participaram da disputa, distribuindo os 1.500.000 votos válidos da seguinte maneira: Partido A: 140.000; Partido B: 200.000; Partido C: 130.000; Partido D: 410.000; e Partido E: 620.000. Dessa forma, o quociente partidário (votos válidos obtidos divididos pelo quociente eleitoral) de cada agremiação será: Partido A: 0 ( $140.000 \div 187.500$ , desprezada a fração 0,74); Partido B: 1 ( $200.000 \div 187.500$ , desprezada a fração 0,06); Partido C: 0 ( $130.000 \div 187.500$ , desprezada a fração 0,69); Partido D: 2 ( $410.000 \div 187.500$ , desprezada a fração 0,18); Partido E: 3 ( $620.000 \div 187.500$ , desprezada a fração 0,30). Ou seja, das 8 vagas em disputa, 6 foram distribuídas pela aplicação das regras referentes ao quociente partidário.

Prevê o CE que estarão eleitos os candidatos registrados por um partido ou coligação tantos quantos o respectivo quociente partidário indicar, na ordem de votação nominal que cada um tenha recebido, desde que esse número seja igual ou superior a dez por cento do quociente eleitoral.<sup>102</sup> O que acaba de ser mencionado representa o núcleo rígido do sistema eleitoral sob análise, pois traduz as seguintes especificidades (na ordem em que foram citadas): a primeira está relacionada à importância do quociente partidário. Esse indicador é peça-chave para a conquista de representatividade no sistema proporcional, uma vez que são os partidos ou coligações os primeiros destinatários dos votos confiados pelos eleitores; a segunda está relacionada com a característica essencial do sistema eleitoral proporcional brasileiro, que é o de lista aberta uninominal.<sup>103</sup> Nesse sistema, ao poder votar nominalmente no candidato de sua preferência, o eleitor acaba por determinar a ordem de classificação do partícipe dentro das vagas que o partido ou coligação eventualmente conquistará no pleito. Por isso, cabe ao eleitor estabelecer a ordem de preenchimento das cadeiras; a terceira está relacionada com uma importante inovação introduzida pela minirreforma eleitoral de 2015, qual seja, o desempenho mínimo que cada candidato deve alcançar para ser declarado eleito.

---

<sup>101</sup> Op. cit., art. 107.

<sup>102</sup> Op. cit., art. 108, *caput*.

<sup>103</sup> Há a modalidade de lista fechada, na qual é apresentada uma lista ordenada com os candidatos elegíveis ao pleito e, nesse caso, o eleitor votaria apenas na legenda partidária, e não nos candidatos (COELHO, 2016, p. 75-76).

Isso tem por objetivo evitar que candidatos com baixíssima legitimidade popular sejam arrastados pela expressiva legitimidade de outros.<sup>104</sup> Cabe ressaltar que o eleitor pode atribuir seu voto apenas ao partido político, se assim preferir.<sup>105</sup>

Aplicando essas regras ao exemplo hipotético, é possível inferir que as 6 vagas definidas pela aplicação do quociente partidário (Partido B: 1; Partido D: 2; e Partido E: 3) deverão ser preenchidas pelos candidatos mais bem votados de cada agremiação, desde que, cada um tenha obtido ao menos 18.750 votos (dez por cento do quociente eleitoral). Para fins de simplificação, suponha-se que os partidos acima mencionados (os que alcançaram o quociente eleitoral) possuem, dentro das vagas conquistadas, candidatos com a votação nominal mínima.

Cabe ressaltar que a fórmula do quociente partidário possibilita que o partido ou coligação alcance o quociente eleitoral por meio do fenômeno da transferência de votos, ou seja, o aproveitamento em favor dos partidos políticos de todos os votos atribuídos individualmente aos seus candidatos, ajudando a agremiação na conquista da vaga em disputa. No exemplo acima, suponha-se que os 200.000 votos do Partido B foram distribuídos da seguinte forma pelos seus respectivos candidatos registrados: Candidato 1: 100.000 votos; Candidato 2: 80.000 votos; e Candidato 3: 20.000 votos. Não fossa a contabilização dos votos do Candidato 3, a agremiação teria ficado com 180.000 votos (desempenho abaixo do quociente eleitoral de 187.500 votos), e deixaria de conquistar, em um primeiro momento, uma das cadeiras distribuídas pela operacionalização do quociente partidário. Porém, com a ocorrência da transferência dos 20.000 votos atribuídos nominalmente ao último candidato, o partido conseguiu alcançar o quociente eleitoral e, por isso, será representado pelo Candidato 1 (o mais bem votado nominalmente).

Seguindo na análise da dinâmica de funcionamento do sistema eleitoral proporcional prevista no CE, há de se entender o mecanismo preenchimento das vagas não distribuídas pela operacionalização do quociente partidário e do desempenho nominal mínimo já mencionados (vagas remanescentes, usualmente chamadas de “restos eleitorais”). Prevê o CE que o preenchimento dessas vagas deverá ocorrer por meio da divisão do número de votos válidos

---

<sup>104</sup> Desempenho nominal mínimo não aplicável aos suplentes, consoante o contido no parágrafo único do inciso II do art. 112 do CE.

<sup>105</sup> Op. cit., art. 146, inciso IX, alínea c.

atribuídos a cada partido ou coligação pelo número de lugares já obtido quando da operacionalização do quociente partidário, acrescendo-se mais um. Dessa forma, a vaga será preenchida pelo partido ou coligação que apresentar a maior média, desde que possua candidato que atenda à votação nominal mínima, repetindo-se o procedimento até o completo preenchimento de todas as vagas em disputa.<sup>106</sup>

Aplicando essas regras ao caso hipotético, tem-se o seguinte cenário: Partido A:  $140.000 \div 1$  (vaga remanescente a ser preenchida na primeira operação) = média 140.000; Partido B:  $200.000 \div 2$  (1+1: vaga obtida pela aplicação do quociente eleitoral + vaga remanescente a ser preenchida na primeira operação) = média 100.000; Partido C:  $130.000 \div 1$  (vaga remanescente a ser preenchida na primeira operação) = média 130.000; Partido D:  $410.000 \div 3$  (2+1: vagas obtidas pela aplicação do quociente eleitoral + vaga remanescente a ser preenchida na primeira operação) = média 136.666; e Partido E:  $620.000 \div 4$  (3+1: vagas obtidas pela aplicação do quociente eleitoral + vaga remanescente a ser preenchida na primeira operação) = média 155.000.

Por ter ficado com a maior média e, segundo o contido no inciso I do art. 109 do CE (com redação decorrente da minirreforma eleitoral de 2015), o Partido E ficaria com a primeira vaga remanescente na primeira operação, bem como na segunda operação, visto que o parâmetro de cálculo passou a ser a vaga obtida por meio da aplicação do quociente partidário (divisor fixo) mais um, tal como acima demonstrado. Por essa regra (que leva em consideração as vagas obtidas pela aplicação do quociente partidário), o partido ou coligação que ficar com a maior média na primeira operação também ficará nas operações seguintes, até que sejam distribuídas todas as vagas dos “restos eleitorais”.

Haja vista a distribuição das vagas remanescentes ter ficado direcionada a um único partido ou coligação, o Procurador-Geral da República ajuizou ADI,<sup>107</sup> requerendo, liminarmente, a suspensão da norma contida no inciso I do art. 109 do CE (com redação decorrente da minirreforma eleitoral de 2015) e no mérito a declaração de inconstitucionalidade desse dispositivo normativo por ofensa ao sistema eleitoral proporcional

<sup>106</sup> Op. cit., art. 109, incisos I e II.

<sup>107</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar na ADI nº 5.420/DF. Relator do Ministro Dias Toffoli. Decisão monocrática disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4891075>>. Acesso em: 09 out. 2017.

estabelecido na CRFB/1988. O relator, considerando que a nova forma de cálculo dos “restos eleitorais” fere a CRFB/1988 nos termos apontados pelo requerente, concedeu a medida liminar, *ad referendum* do Plenário, suspendendo, com efeito *ex nunc*, a expressão que inaugurou nova fórmula de cálculo das vagas remanescentes, mantendo o critério vigente antes da minirreforma eleitoral de 2015.<sup>108</sup>

Dessa forma, a primeira vaga remanescente será calculada da forma como se calculou na primeira operação (ou seja: sendo distribuída, no exemplo mencionado, ao Partido E por ele ter ficado com a maior média da operação), considerando-a na operação de distribuição da outra vaga remanescente até que todas as vagas remanescentes sejam distribuídas. Por essa forma de cálculo, o parâmetro passa a ser as vagas universalmente consideradas (divisor variável), o que promove maior rotatividade na distribuição das vagas em questão. Adverte-se que o acesso às vagas remanescentes será ofertado a todos os partidos e coligações que participaram do pleito,<sup>109</sup> e não mais apenas àqueles que tenham alcançado o quociente eleitoral. Essa importante inovação foi introduzida pela recente reforma no ordenamento político-eleitoral,<sup>110</sup> o que tende a dar sobrevida às agremiações partidárias que em um primeiro momento não alcançaram o quociente eleitoral, aumentando a disputa pelas vagas.

No exemplo mencionado, ter-se-á o seguinte cenário na distribuição da segunda vaga remanescente: Partido A:  $140.000 \div 1$  (vaga remanescente a ser preenchida na segunda operação) = média 140.000; Partido B:  $200.000 \div 2$  (1+1: número de lugares por ele obtido + vaga remanescente a ser preenchida na segunda operação) = média 100.000; Partido C:  $130.000 \div 1$  (vaga remanescente a ser preenchida na segunda operação) = média 130.000; Partido D:  $410.000 \div 3$  (2+1: número de lugares por ele obtido + vaga remanescente a ser preenchida na segunda operação) = média 136.666; e Partido E:  $620.000 \div 5$  (4+1: número de lugares por ele obtido, incluindo a adquirida na primeira operação + vaga remanescente a ser preenchida na segunda operação) = média 124.000. Ao final, a segunda vaga remanescente será distribuída ao Partido A, haja vista ele ter ficado com a maior média ao final da segunda operação (140.000). Não fosse a recente alteração normativa no §2º do art. 109 do CE, esse

<sup>108</sup> Idem, p. 24 do acórdão.

<sup>109</sup> Op. cit., art. 109, § 2º.

<sup>110</sup> BRASIL. Planalto. Lei nº 13.488, de 06 de setembro de 2017. Altera as Leis nºs 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições), 9.096, de 19 de setembro de 1995, e 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), e revoga dispositivos da Lei nº 13.165, de 29 de setembro de 2015 (Minirreforma Eleitoral de 2015), com o fim de promover reforma no ordenamento político-eleitoral. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/Lei/L13488.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/Lei/L13488.htm)>. Acesso em: 09 out. 2017.

partido teria ficado de fora da distribuição da segunda vaga remanescente (assim como o Partido C) e ela teria sido distribuída ao Partido D por ter ficado com a maior média na operação (136.666).

No que se refere à dinâmica de cálculo, a principal vantagem do sistema sob análise é tornar realizável a representação das minorias, conforme já mencionado. Foi para esse propósito que a CRFB/1988 o adotou. Sob esse prisma, conforme é possível verificar pela exposição das etapas de aplicação, as vagas em disputa são distribuídas às agremiações partidárias e em razão dos votos por elas recebidos. Por isso, a minoria ganha espaço no parlamento à medida que conquiste minimamente os votos do eleitor (tarefa facilitada sobremaneira, haja vista a possibilidade de disputar as vagas remanescentes sem a obrigatoriedade de alcançar o quociente eleitoral). O elemento pessoal (figura do candidato) é o meio disponibilizado pelo sistema para se privilegiar as preferências do eleitor quando da atuação da agremiação no transcurso do mandato representativo (diferentemente do sistema eleitoral majoritário, no qual a figura do candidato exerce papel fundamental para a caracterização do sistema). No que se refere à desvantagem dessa forma de cálculo, pode ser apontada a complexidade do grau de apuração dos votos, o que acaba por dificultar a compreensão do eleitor sobre resultado do processo eleitoral.

Estudadas a dinâmica de funcionamento dos sistemas eleitorais majoritário e proporcional, há de se iniciar a análise do posicionamento jurisprudencial dominante no tocante à perda do mandato por desfiliação injustificada.

### 3.3. A infidelidade partidária e o Poder Judiciário

Mesmo após a entrada em vigor do art. 22-A da LOPP, segundo o qual estabelece a perda do mandato a qualquer detentor de cargo eletivo que se desfiliar injustificadamente do partido político pelo qual tenha sido eleito, o TSE veio firmar entendimento de que essa consequência não se aplica aos candidatos eleitos pelo sistema majoritário.<sup>111</sup> Ou seja, apesar de todo o esforço dos Congressistas em fazer valer, por meio de reforma na legislação infraconstitucional, a regra da infidelidade partidária a todos os mandatários políticos,

---

<sup>111</sup> BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Súmula nº 67. A perda do mandato em razão da desfiliação partidária não se aplica aos candidatos eleitos pelo sistema majoritário. In: Tribunal Superior Eleitoral. Súmulas. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/sumulas/sumulas-do-tse/sumula-tse-no-67>>. Acesso em: 10 out. 2017.



demonstrou a Corte Superior Eleitoral que a aplicabilidade do mencionado dispositivo normativo não terá a amplitude desejada.

Mas em que se baseia esse posicionamento jurisprudencial? A resposta a essa pergunta está fundamentada na decisão proferida pelo Plenário do STF na ADI nº 5.081/DF, de 27 de maio de 2015,<sup>112</sup> a qual terá seus principais fundamentos explicitados nos parágrafos seguintes.

O objeto da ação versou essencialmente no pedido de declaração de inconstitucionalidade dos dispositivos da Resolução TSE nº 22.610/2007 que estabeleciam a perda do mandato político aos eleitos pelo sistema majoritário. O autor (Procurador-Geral da República) alegou que a aplicação da fidelidade partidária a esse sistema acabaria por ofender o princípio constitucional da soberania popular e as normas constitucionais estabelecidas para a eleição de Chefes dos Poderes Executivos e Senadores da República. Segundo argumentou, no sistema eleitoral majoritário o vínculo entre mandatários e seus respectivos partidos políticos é mais tênue quando comparado aos atores políticos do sistema eleitoral proporcional, visto que naquele a primazia das escolhas para composição do poder político reside especialmente na figura do candidato, enquanto que neste a primazia das escolhas reside nos partidos políticos.<sup>113</sup> Argumentou, ainda, o autor da ação que nem sempre, no sistema eleitoral majoritário, a retomada do mandato tende beneficiar o partido político do mandatário desfilado, já que nas eleições majoritárias as chapas são formadas, não raras vezes, por candidatos de diferentes partidos políticos.<sup>114</sup> Cabe ressaltar que os dispositivos impugnados na mencionada ADI tiveram sua gênese na Consulta ao TSE nº 1.407/DF,<sup>115</sup> a qual firmou entendimento no sentido da possibilidade de retomada do mandato pelo partido político em caso de desfiliação injustificada de candidatos eleitos pelo sistema eleitoral majoritário.

O relator, Ministro Roberto Barroso, ao fundamentar o voto, entre tantos argumentos apresentados (como críticas aos sistemas partidário e eleitoral proporcional), ressaltou que as decisões do STF que restabeleceram o dever fidelidade partidária (mandados de segurança nº

---

<sup>112</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.081/DF. Relator Ministro Luis Roberto Barroso. Acórdão disponível em:

<<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=9175293>>. Acesso em: 19 ago. 2017.

<sup>113</sup> Idem, p. 2 do acórdão.

<sup>114</sup> Idem, ibidem.

<sup>115</sup> Op. cit.

26.602, 26.603 e 26.604) tiveram como pressuposto o modelo de operação do sistema eleitoral proporcional, no qual há a essencialidade dos partidos políticos como garantidores das opções políticas manifestadas pelos eleitores, o que justifica, segundo o seu entendimento, a permanência do mandato na órbita do partido político nos casos de infidelidade partidária.<sup>116</sup>

Ao enfrentar o argumento relativo à relação de dependência entre mandatários políticos e seus respectivos partidos, o relator afirmou que mesmo sem previsão constitucional explícita é possível extrair, por construção jurisprudencial, a regra da fidelidade partidária para o sistema proporcional porque nesse sistema os partidos políticos exercem o papel primordial na eleição de seus candidatos (haja vista a regra do quociente eleitoral e o fenômeno da transferência de votos). Como exemplo, citou que grande parte dos membros da Câmara dos Deputados na atual legislatura foram eleitos com a ajuda dos seus respectivos partidos políticos (cerca de noventa e três por cento, segundo o afirmado no acórdão). Já quanto ao sistema eleitoral majoritário, o relator entendeu que não é possível a construção jurisprudencial da regra da fidelidade partidária porque nesse sistema os candidatos são eleitos por meio da contabilização dos votos individualmente considerados, não havendo a dependência dos partidos políticos e, por consequência, o fenômeno da transferência de votos.

Quanto ao argumento relativo ao benefício em prol dos partidos políticos pela retomada do mandato no sistema eleitoral majoritário, o Ministro Roberto Barroso afirmou que a medida não se justifica porque não há a obrigatoriedade de filiação partidária na mesma agremiação entre titulares e vices no caso de eleições para o Poder Executivo. Por consequência, nem sempre a agremiação política do mandatário desfiliado será de fato beneficiada com a retomada do mandato, segundo advertiu. Ele reforçou esse posicionamento ressaltando que a substituição dos titulares desfiliados pelos futuros ocupantes dos cargos eletivos (suplentes de Senador no Poder Legislativo e vices-Presidentes/Governadores/Prefeitos no Poder Executivo), os quais são carentes de votos diretos, fere o princípio da soberania popular.

Por esses motivos, acolheu os argumentos do autor da ação, entendendo que *“a perda do mandato em razão de mudança de partido político não se aplica aos candidatos eleitos*

---

<sup>116</sup> Op. cit., p. 19-20 do acórdão.

*pelo sistema majoritário, sob pena de violação da soberania popular e das escolhas feitas pelo eleitor*”, sendo acompanhado pela unanimidade dos membros do Tribunal.<sup>117</sup>

Explicitados esses fundamentos, há de se verificar a consistência da argumentação proferida pelo relator. Nesse sentido, é possível constatar que a decisão foi estritamente baseada na lógica de operação dos sistemas eleitorais majoritário e proporcional.

Conforme mencionado pelo relator, a dinâmica de funcionamento de cada um dos sistemas é completamente distinta: um tem como premissa a fórmula de apuração dos votos atribuídos individualmente aos candidatos; o outro tem como premissa a fórmula de apuração de votos atribuídos às agremiações partidárias. Nesse passo, o primeiro privilegia a figura do candidato, enquanto que o segundo privilegia substancialmente a figura da agremiação partidária.

Por esse modo de funcionamento distinto, a aplicação da fidelidade partidária a apenas um sistema eleitoral, apesar de em um primeiro momento revelar tratamento jurídico distinto a situações aparentemente semelhantes, apresenta ser a decisão mais razoável se considerada essencialmente a relação de dependência entre candidatos e partidos políticos na conversão dos votos em mandatos. Não se ignora que em ambos os sistemas há a necessária participação dos partidos políticos na representação popular. Tanto é assim que a CRFB/1988 exige a filiação partidária como condição de elegibilidade a todo futuro mandatário político.

No entanto, o modo de operação do sistema eleitoral majoritário revela que o eleitor, no momento de fazer sua escolha, atribui à pessoa do candidato o voto de confiança para realização das propostas defendidas ao longo da campanha eleitoral, tornando mais brando o vínculo entre o representante e a agremiação partidária. Diferentemente, no sistema eleitoral proporcional, a confiança do eleitor recai especialmente sobre a agremiação partidária, destinatária das preferências do eleitor, apesar de se poder indicar candidatos no ato do voto, haja vista o sistema proporcional brasileiro ser o de lista aberta uninominal. Levando essas peculiaridades em consideração, o STF, entendendo resguardar o princípio da soberania popular, decidiu pela inaplicabilidade das regras de fidelidade partidária ao sistema eleitoral majoritário.

---

<sup>117</sup> Op. cit., parte dispositiva do acórdão.

Cabe ressaltar que essa decisão foi proferida em momento anterior à entrada em vigor do art. 22-A da LOPP. Não é difícil perceber que a prescrição contida nesse dispositivo normativo seria superada pela interpretação constitucional vigente sobre o tema. Por essa razão, a Corte Superior Eleitoral a sumulou com o fim de rechaçar eventuais controvérsias jurisprudenciais no âmbito dos juízos e tribunais eleitorais brasileiros.

Qual seria o caminho, então, para o Poder Legislativo fazer prevalecer a vontade? Certamente, por meio de reforma constitucional (o próprio Ministro Roberto Barroso sinalizou implicitamente essa alternativa). Ressalta-se que nesse sentido houve recentemente a tentativa de incluir na CRFB/1988 a perda do mandato a todos os mandatários políticos.<sup>118</sup> Todavia esse objetivo acabou por não se concretizar e prevalece, por hora, a inaplicabilidade das regras de fidelidade partidária ao sistema eleitoral majoritário.

---

<sup>118</sup> Assim estava previsto no texto da PEC nº 282/2016:

“Art. 1º A Constituição Federal passa a vigorar com as seguintes alterações:

Art. 17.....

§ 5º O detentor de mandato eletivo ou o suplente, inclusive o detentor de cargo de Vice-Presidente, de Vice-Governador ou de Vice-Prefeito, que se desfiliar do partido político pelo qual foi eleito perderá o mandato ou a suplência, salvo na hipótese do § 6º ou nos casos de mudança substancial ou desvio reiterado do programa partidário ou de grave discriminação política pessoal.” Disponível em: <[http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra;jsessionid=D8B76D067BC85264008254E633667E87.proposicoesWebExterno1?codteor=1510699&filename=Tramitacao-PEC+282/2016](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=D8B76D067BC85264008254E633667E87.proposicoesWebExterno1?codteor=1510699&filename=Tramitacao-PEC+282/2016)>. Acesso em: 18 out. 2017.

## CONCLUSÃO

Diante do que foi exposto e discutido nesta pesquisa acadêmica, constata-se que o TSE revelou uma nova leitura da CRFB/1988 ao entender que a titularidade do mandato eletivo no sistema eleitoral proporcional pertence aos partidos políticos. Conforme se verificou, a decisão fundamentou-se na interpretação sistemática do Texto Constitucional, oportunidade na qual o princípio da moralidade administrativa ganhou importante conteúdo normativo para possibilitar a superação do apego privatístico aos cargos e funções públicos por parte de determinados mandatários políticos. Além do mais, a decisão mostrou-se compatível com o regime democrático porque adentrou somente na seara do abandono injustificado da defesa das concepções e correntes ideológicas chanceladas pelo eleitor, nada interferindo na liberdade de atuação parlamentar (mediante restrições a atitudes ou votos), tal como originariamente positivado na Carta Constitucional de 1969.

Nesse sentido, o STF ratificou o novo posicionamento do TSE, oportunidade em que se determinou a edição de normas disciplinadoras do procedimento de justificação de desfiliação partidária ou de perda dos mandatos eletivos, quando constatado o ato de infidelidade partidária e a consequente ofensa ao princípio soberania popular.

No confronto das hipóteses de justificação estabelecidas pela Corte Superior Eleitoral (por meio da Resolução nº 22.610/2007) e as estabelecidas pelo Congresso Nacional (por meio da inclusão do art. 22-A na LOPP) a revogação da justa causa relativa à incorporação ou fusão de partido pode suscitar eventuais demandas jurídicas, visto que não se pode imputar ao parlamentar desfilado o ônus de se manter fiel a uma agremiação que não mais reflita a ideologia e o compromisso programático defendido durante o processo eleitoral.

A revogação da justa causa relativa a filiação a partido novo objetivou desacelerar o crítico processo de fragmentação do quadro partidário brasileiro. Contrariamente ao que fora afirmado doutrinária e jurisprudencialmente, a exclusão dessa hipótese justificadora não inviabilizou o desenvolvimento e o fortalecimento das novas agremiações, visto que, até o presente momento, elas não deixaram de receber significativos recursos financeiros do fundo partidário, apesar de não mais poderem contar com a adesão de parlamentares em exercício nas Casas Legislativas. Nesse sentido, as perspectivas futuras mudarão, mas em razão das cláusulas de desempenho estabelecidas por meio da EC nº 97/2017.

O acesso ao tempo disponível para a realização da propaganda partidária gratuita, a qual será extinta a partir do próximo ano, a exclusão da justa causa referente à filiação a partido novo acabou por gerar prejuízo às agremiações partidárias porque o acesso a esse importante mecanismo de propagação ideológica, segundo as normas vigentes, está condicionado à representação política no Congresso Nacional. Nesse sentido falhou o legislador federal em não possibilitar o acesso gratuito ao rádio e à televisão às novas agremiações, na medida em isso depende da necessária representação partidária em âmbito federal.

As hipóteses justificadoras relativas à mudança substancial ou desvio reiterado do programa partidário, bem como à grave discriminação política pessoal representam um ponto de consenso entre o Judiciário e o Legislativo, apesar da leve modificação do enunciado normativo desta última. Mesmo que o enunciado dessas hipóteses revele dificuldades que só poderão ser superadas mediante a apreciação do caso concreto (especificamente as justas causas relacionadas ao desvio reiterado do programa partidário e à grave discriminação política pessoal), elas vêm exigir das agremiações partidárias o compromisso recíproco de se manterem fiéis aos seus eleitores (ao não mudar ou desviar reiteradamente os seus programas partidários) e aos seus filiados (ao não praticarem discriminação política pessoal).

A hipótese relativa à janela de oportunidade contida na LOPP tem a peculiar característica de possibilitar certa margem de liberdade à autonomia da vontade do parlamentar, preservando o compromisso com a defesa e com os ideais e programas partidários por considerável período de tempo do mandato, haja vista a possibilidade de desfiliação somente no último ano do transcurso deste. Por essa razão, pelo menos em tese, a aplicação dessa justa causa não tende a desfigurar a autenticidade do sistema representativo.

As janelas de oportunidade decorrentes das EC nº 91/2016 e 97/2017, diferentemente da mencionada no parágrafo anterior, têm a peculiar característica de mitigar todo o esforço empreendido no sentido de se evitar rupturas na defesa das concepções ideológicas e programas chancelados pelo voto popular. Cabe reforçar que a janela decorrente da EC nº 91/2016 revelou alto grau de casuismo, pois teve única e exclusivamente a finalidade de oportunizar o atendimento de interesses pessoais dos parlamentares em detrimento dos partidos políticos representados, enquanto que a janela decorrente da EC nº 97/2017 vem servir de rota permanentemente aberta aos parlamentares eleitos por agremiações que não atendam às cláusulas de desempenho para acesso aos recursos do fundo partidário.

O modo de operação de cada sistema eleitoral em vigor revela a dificuldade de se obter melhores resultados em prol dos partidos políticos se a perda do mandato for aplicada aos cargos decorrentes do sistema majoritário, apesar da necessária filiação partidária como condição de elegibilidade, o que em uma primeira análise justificaria a perda do mandato por infidelidade partidária a todos os cargos eletivos. Por essa razão, mostra-se coerente o entendimento do STF que decidiu pela perda dos mandatos somente em relação aos cargos eletivos oriundos do sistema proporcional, o qual se operacionaliza essencialmente em função dos partidos políticos.

## REFERÊNCIAS

- BRASIL. Câmara dos Deputados. Bancadas da eleição 2014. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/deputados/pesquisa/bancadas/bancada-na-eleicao>>. Acesso em: 03 set. 2017.
- \_\_\_\_\_. Planalto. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 31 jul. 2017.
- \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Constituição da República Federativa do Brasil de 1967 (redação dada pela Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969). Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao67EMC69.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67EMC69.htm)>. Acesso em: 31 jul. 2017.
- \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Emenda Constitucional nº 11, de 13 de outubro de 1978. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Emendas/Emc\\_anterior1988/emc11-78.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc11-78.htm)>. Acesso em: 31 jul. 2017.
- \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Emenda Constitucional nº 25, de 15 de maio de 1985. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Emendas/Emc\\_anterior1988/emc25-85.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc25-85.htm)>. Acesso em: 31 jul. 2017.
- \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Emenda Constitucional nº 91, de 18 de fevereiro de 2016. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc91.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc91.htm)>. Acesso em: 13 out. 2017.
- \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Emenda Constitucional nº 97, de 4 de outubro de 2017. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc97.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc97.htm)>. Acesso em: 13 out. 2017.
- \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965. Institui o Código Eleitoral. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L4737.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4737.htm)>. Acesso em: 31 jul. 2017.
- \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995. Dispõe sobre Partidos Políticos, regulamenta os arts. 17 e 14, §3º, inciso V, da Constituição Federal. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9096.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9096.htm)>. Acesso em 31 jul. 2017.
- \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997. Estabelece normas para as eleições. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9504.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9504.htm)>. Acesso em: 31 jul. 2017.
- \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Lei nº 13.165, de 29 de setembro de 2015. Altera as Leis nºs 9.504, de 30 de setembro de 1997, 9.096, de 19 de setembro de 1995, e 4.737, de 15 de julho de 1965 -



Código Eleitoral, para reduzir os custos das campanhas eleitorais, simplificar a administração dos Partidos Políticos e incentivar a participação feminina. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13165.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13165.htm)>. Acesso em: 31 jul. 2017.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Lei nº 13.487, de 6 de outubro de 2017. Altera as Leis nºs 9.504, de 30 de setembro de 1997, e 9.096, de 19 de setembro de 1995, para instituir o Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) e extinguir a propaganda partidária no rádio e na televisão. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/L13487.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13487.htm)>. Acesso em: 09 out. 2017.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Lei nº 13.488, de 06 de setembro de 2017. Altera as Leis nºs 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições), 9.096, de 19 de setembro de 1995, e 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), e revoga dispositivos da Lei nº 13.165, de 29 de setembro de 2015 (Minirreforma Eleitoral de 2015), com o fim de promover reforma no ordenamento político-eleitoral. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/Lei/L13488.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/Lei/L13488.htm)>. Acesso em: 09 out. 2017.

\_\_\_\_\_. Senado Federal. Emenda de Plenário nº 28 ao PLC nº 75/2015. Autor Senador Roberto Rocha. Disponível em: <<http://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=3628292&disposition=inline>>. Acesso em: 30 set. 2017.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Emenda de Plenário nº 111 ao PLC nº 75/2015. Autor Senador Eunício Oliveira. Disponível em: <<http://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=3628409&disposition=inline>>. Acesso em: 30 set. 2017.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Projeto de Lei nº 5.735/2013. Altera as Leis nºs 9.504, de 30 de setembro de 1997, 9.096, de 19 de setembro de 1995, e 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral, alterando as instituições políticoeleitorais. Disponível em: <<http://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=3628103&disposition=inline>>. Acesso em: 21 set. 2017.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.999/DF. Relator Ministro Joaquim Barbosa. Acórdão disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=586949>>. Acesso em 19 ago. 2017.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.086/DF. Relator Ministro Joaquim Barbosa. Acórdão disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=586951>>. Acesso em: 19 ago. 2017.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.081/DF. Relator Ministro Luis Roberto Barroso. Acórdão disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=9175293>>. Acesso em: 19 ago. 2017.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.398/DF. Relator Ministro Roberto Barroso. Disponível em:  
<<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4867933>>.  
Acesso em: 19 ago. 2017.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Mandado de segurança nº 20.927/DF. Relator Ministro Moreira Alves. Acórdão disponível em:  
<<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=85369>>. Acesso em 19 ago. 2017.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Mandado de segurança nº 23.405/GO. Relator Ministro Gilmar Mendes. Acórdão disponível em:  
<<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=85960>>. Acesso em: 19 ago. 2017.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Mandado de segurança nº 26.602/DF. Relator Ministro Eros Grau. Acórdão disponível em:  
<<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=555539>>. Acesso em: 21 ago. 2017.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Mandado de segurança nº 26.603/DF. Relator Ministro Celso de Mello. Acórdão disponível em:  
<<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=570121>>. Acesso em: 21 ao. 2017.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Mandado de segurança nº 26.604/DF. Relatora Ministra Cármen Lúcia. Acórdão disponível em:  
<<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=552057>>. Acesso em: 21 ago. 2017.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Medida Cautelar na ADI nº 5.311/DF. Relatora Ministra Cármen Lúcia. Acórdão disponível em:  
<<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10200931>>. Acesso em: 04 set. 2017.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Medida Cautelar na ADI nº 5.398/DF. Decisão Monocrática do Ministro Roberto Barroso. Disponível em:  
<<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4867933>>.  
Acesso em: 19 ago. 2017.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Medida Cautelar na ADI nº 5.420/DF. Relator do Ministro Dias Toffoli. Decisão monocrática disponível em:  
<<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4891075>>.  
Acesso em: 09 out. 2017.

\_\_\_\_\_. Tribunal Regional Eleitoral do Rio de Janeiro. Eleições 2014. Resultados da eleição. Quociente eleitoral e partidário. Disponível em: <<http://www.tre-rj.jus.br/>>. Acesso em: 02 set. 2017.

\_\_\_\_\_. Tribunal Superior Eleitoral. Ação Cautelar nº 18.578/PR. Relator Ministro Henrique Neves. Disponível em: <<http://inter03.tse.jus.br/sjur-consulta/pages/inteiro-teor-download/decisao.faces?idDecisao=50088&noCache=132409099>>. Acesso em: 21 set. 2017.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Agravo Regimental em Recurso Especial Eleitoral nº 115.317/SP. Relatora Ministra Luciana Lóssio. Acórdão disponível em: <<http://inter03.tse.jus.br/sjur-pesquisa/pesquisa/actionBRSSearch.do?toc=false&httpSessionName=brsstateSJUT200798148&sectionServer=TSE&docIndexString=0>>. Acesso em: 21 set. 2017.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Consulta nº 1.398/DF. Relator Ministro Cesar Asfor Rocha. Acórdão disponível em: <<http://inter03.tse.jus.br/sjur-consulta/pages/inteiro-teor-download/decisao.faces?idDecisao=28376&noCache=742854844>>. Acesso em: 21 ago. 2017.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Consulta nº 1.407/DF. Relator Ministro Ayres Britto. Acórdão disponível em: <<http://inter03.tse.jus.br/sjur-consulta/pages/inteiro-teor-download/decisao.faces?idDecisao=29419&noCache=1911403614>>. Acesso em: 21 ago. 2017.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Consulta nº 755-35/DF. Relata Ministra Nancy Andrighi. Acórdão disponível em: <<http://inter03.tse.jus.br/sjur-consulta/pages/inteiro-teor-download/decisao.faces?idDecisao=42000&noCache=1831908501>>. Acesso em: 27 ago. 2017.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Consulta nº 18.226/DF. Redator para o acórdão Ministro Marco Aurélio. Acórdão disponível em: <<http://inter03.tse.jus.br/sjur-consulta/pages/inteiro-teor-download/decisao.faces?idDecisao=49753&noCache=1181087145>>. Acesso em: 27 ago. 2017.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Eleições Gerais 2014. Divulgação de candidaturas e contas eleitorais. Disponível em: <<http://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/2014>>. Acesso em: 03 set. 2017.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Estatuto do Partido Rede Sustentabilidade. Disponível em: <<http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tse-resolucao-do-partido-rede-sustentabilidade-aprovado-em-1-2-2017>>. Acesso em: 03 set. 2017.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Glossário Eleitoral. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleitor/glossario/termos-iniciados-com-a-letra-t#transfugismo-partidario>>. Acesso em: 31 jul. 2017.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Partidos Políticos Registrados no TSE. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/partidos/partidos-politicos/registrados-no-tse>>. Acesso em: 27 ago. 2017.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Petição nº 2.754/DF, Relator Ministro Marcelo Henriques Ribeiro de Oliveira, Acórdão de 17/04/2008, Publicação DJ, Data 13/06/2008, Página 16

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Petição nº 88.469/RJ. Relator Ministro Henrique Neves. Acórdão disponível em: <<http://inter03.tse.jus.br/sjur-pesquisa/pesquisa/actionBRSSearch.do?toc=false&httpSessionName=brsstateSJUT1061884629&sectionServer=TSE&docIndexString=0>>. Acesso em: 21 set. 2017.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Resolução nº 22.610, de 25 de outubro de 2007. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/legislacao-tse/res/2007/RES226102007.htm>>. Acesso em: 31 jul. 2017.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Súmula nº 67. A perda do mandato em razão da desfiliação partidária não se aplica aos candidatos eleitos pelo sistema majoritário. In: Tribunal Superior Eleitoral. Súmulas. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/sumulas/sumulas-do-tse/sumula-tse-no-67>>. Acesso em: 10 out. 2017.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 30. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2016.

COELHO, Josafá da Silva. Sistemas eleitorais e propostas de reforma política no Brasil. Estudos Eleitorais, Brasília, DF, v. 11, n. 1, p. 65-91, jan./abr. 2016. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/1568>>. Acesso em: 07 out. 2017.

CORDEIRO, Vinicius; SILVA, Anderson Claudino da. **A fidelidade partidária no direito brasileiro e sua aplicação: comentários sobre a resolução 22.610 do TSE e outros temas**. São Paulo: Pillares. 2015.

COUTINHO, Júlia Maia de Meneses. **Fidelidade Partidária e Separação de Poderes: Conflitos e Insuficiências na Democracia Brasileira**. 1. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

CRUVINEL, Diogo Mendonça. Voto Distrital no Brasil: premente necessidade ou mera conveniência. Estudos Eleitorais, Brasília, DF, v. 10, n. 2, p. 59-84, mai./ago. 2015. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/1614>>. Acesso em: 07 out. 2017.

GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 13. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2017.

JUNGBLUT, C. Fundo Partidário será de R\$ 819 milhões em 2017, o mesmo de 2016. **O Globo**, Brasil, 16 dez. 2016. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/brasil/fundo->

[partidario-sera-de-819-milhoes-em-2017-mesmo-de-2016-20656120](#)>. Acesso em: 05 set. 2017.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 9 ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 742.

NICOLAU, Jairo. **Sistemas eleitorais**. 5. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: FGV, 2004.

RABAT, Márcio Nuno. Fundo Partidário. Nota Técnica. Brasília: Câmara dos Deputados, Consultoria Legislativa, julho/2013. Disponível em:  
<<http://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/16939>>. Acesso em: 05 set. 2017.

RAMAYANA, Marcos. **Direito Eleitoral**. 5 ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2006.

ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. Observações sobre o sistema eleitoral brasileiro. Estudos Eleitorais, Brasília, DF, v. 1, n. 3, p. 103-123, set./dez. 1997. Disponível em:  
<<http://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/1124>>. Acesso em: 07 out. 2017.

ROLLEMBERG, Gabriela. Análise crítica da jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral sobre Fidelidade Partidária. Instituto Brasileiro de Direito Eleitoral. Disponível em:  
<<http://www.ibrade.org/pdf/gabriela.pdf>>. Acesso em: 21 ago. 2017.

ROSA, Pedro Luiz Barros Palma da. Sistemas eleitorais possíveis: funcionamento e efeitos. Tribunal Superior Eleitoral. Revista Eletrônica EJE, Ano I, Número 4, jun./jul. 2011, p. 30-31. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/283>>. Acesso em: 07 out. 2017.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 35 ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2012.

SOUZA, Alisson de Bom de; NASCIMENTO, Rafael do. Processo eleitoral em crise. Estudos Eleitorais. Volume 11, número 2, maio/agosto, 2016, p. 97-121. Disponível em:  
<[http://www.tse.jus.br/hotsites/catalogo-publicacoes/pdf/estudos\\_eleitorais/estudos\\_eleitorais\\_v11-n2.pdf](http://www.tse.jus.br/hotsites/catalogo-publicacoes/pdf/estudos_eleitorais/estudos_eleitorais_v11-n2.pdf)>. Acesso em: 31 jul. 2017.

TELES, Clay Souza e. Do ser ao dever ser: a fidelidade partidária em perspectiva histórica e seus desdobramentos na atualidade. 2015. 175 f. Dissertação (Mestrado Profissional do Programa de Pós-Graduação). Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados/CEFOP, Brasília, 2015. Disponível em:  
<<http://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/27179>>. Acesso em: 31 jul. 2017.

\_\_\_\_\_. Mudanças entre partidos na Câmara dos Deputados: sazonalidade e o impacto da fidelidade partidária. Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos

Deputados/CEFOP, Brasília, 2015. Disponível em:

<<http://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/22023>>. Acesso em: 31 jul. 2017.